
ศ.ดร.เมธี ครองแก้ว
เบื้องลึก
ป.ป.ช.

~~1.~~

เหตุการณ์เมื่อสัปดาห์ที่ผ่านมา ที่มีผลต่อความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยค่อนข้างมากก็คือ การแถลงข่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 20 กันยายน 2550 ว่าทางสำนักตรวจสอบทรัพย์สินของ ป.ป.ช.ได้ตรวจพบว่ามีรัฐมนตรีในรัฐบาลชุดปัจจุบัน 3 ท่าน ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเกินกว่าร้อยละ 5 โดยมิได้แจ้งให้ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช.ทราบ และดำเนินการให้ถูกต้องตาม พ.ร.บ.การจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 การกระทำที่นอกเหนือไปจากกฎหมายฉบับนี้ โดยปกติจะถือว่าจะทำให้รัฐมนตรีขาดคุณสมบัติการอยู่ในตำแหน่งทันที แต่ในกรณีนี้รัฐธรรมนูญปี 2550 ได้มีบทเฉพาะกาลยกเว้นไว้ให้ว่าให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ แต่ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช.ก็มีหน้าที่จะต้องแจ้งเรื่องนี้ให้ทางนายกรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของสถานการณ์ดังกล่าวต่อไป โดยมิได้ติดใจว่าจะต้องมีผลออกมาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง

อันที่จริง พ.ร.บ.การจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรีฉบับนี้ ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ คือ นายกรัฐมนตรี ไม่ใช่ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เหมือนกับกฎหมายผลประโยชน์ทับซ้อนของรัฐบาลซึ่งกำลังพิจารณาอยู่ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนี้ เพราะฉะนั้นเป็นเรื่องที่นักกฎหมายของสำนักนายกรัฐมนตรีจะต้องดูแลไม่ให้มีการทำผิดตามกฎหมายนี้ขึ้น และถึงจะผ่านงานกฎหมายของสำนักนายกฯไปแล้ว ในแต่ละกระทรวงก็มีนักกฎหมายประจำอยู่ในแผนกกฎหมายของกระทรวงโดยทั่วกัน น่าจะได้ระมัดระวังไม่ให้รัฐมนตรีของตนทำผิดในกฎหมายฉบับนี้ได้

(pro – active role) ในเรื่องที่เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตในภาครัฐที่เข้มข้นกว่านี้ เช่น การโฆษณาประชาสัมพันธ์ หรือการเข้าถึงตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มากขึ้น ถึงโอกาสที่ผู้เกี่ยวข้องเหล่านี้จะทำผิดตามกฎหมายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ คือรีบดักคอหรือเตือนไว้ก่อนก่อนที่ความผิดจะเกิดขึ้น แต่ก็ยังไม่แน่ใจว่าอำนาจในการทำอย่างนี้จะมีมากน้อยแค่ไหน เพราะถ้าไม่ระวังก็จะกลายเป็นการกระทำที่เกินอำนาจหน้าที่ไปได้ อย่างไรก็ดีเรื่องการถือหุ้นของรัฐมนตรีซึ่งเป็นข่าวอยู่ในขณะนี้ น่าจะเป็นอุทาหรณ์ว่าผู้ที่จะเป็นผู้กำหนดและบริหารนโยบายของรัฐ ทั้งรัฐมนตรี นักการเมือง และข้าราชการระดับสูง จะต้องเตรียมพร้อมในการทำหน้าที่ของตนอย่างจริงจัง มีความรอบคอบที่จะไม่ให้เกิดปัญหาในทำนองอย่างนี้ขึ้นอีก

~~2.~~

เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2551 ที่ผ่านมาศูนย์สำรวจทัศนคติของประชาชนของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญหรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า เอแบคโพล ได้เปิดเผยถึงผลสำรวจทัศนคติของประชาชนต่อรัฐบาลที่ทุจริตคอร์รัปชั่นซึ่งได้จากการสำรวจความเห็นจากประชาชนใน 18 จังหวัด จำนวน 3,880 คน พบว่าเกือบ 2 ใน 3 ของผู้ถูกสำรวจหรือร้อยละ 63.2 แสดงความเห็นว่ารัฐบาลที่ทุจริตคอร์รัปชั่นหากทำให้ประเทศชาติรุ่งเรือง ประชาชนกินดีอยู่ดีก็ยอมรับได้ส่วนเสียงส่วนน้อยที่เหลือคือ ร้อยละ 36.8 ไม่ยอมรับแนวคิดเช่นนี้

ของเอแบคโพล ในประการแรกนั้น ผู้ถามหรือผู้สัมภาษณ์ได้ถามนำไว้ก่อนแล้วว่ารัฐบาลเป็นผู้ทำให้ประเทศชาติรุ่งเรือง ประชาชนกินดีอยู่ดี ซึ่งสื่อความหมายว่าประชาชนผู้ตอบคำถามเป็นผู้ได้รับประโยชน์หรืออานิสงส์ของการกินดีอยู่ดีนั้นด้วยภายใต้ข้อสมมุติเกี่ยวกับพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลในทางเศรษฐศาสตร์ที่มุ่งหาอรรถประโยชน์ส่วนบุคคลสูงสุด จึงไม่เป็นเรื่องที่แปลกประหลาดอันใดเลยที่คำตอบที่ได้จากประชาชนกลุ่มนี้จะยอมรับรัฐบาลที่สร้างความเจริญรุ่งเรืองเฉพาะหน้านี้ขึ้นโดยไม่สนใจหรือสนใจในระดับรองลงมาว่ารัฐบาลดังกล่าวจะมีพฤติกรรมทุจริตคอร์รัปชั่นอย่างไร

~~3.~~

ประชาชนส่วนใหญ่มักจะรู้จัก ป.ป.ช.ในภาพขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่คอยจับผิดนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งหากการไต่สวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องหรือคำกล่าวหาของผู้เสียหาย (หรือจากข้อสงสัยของ ป.ป.ช.เอง) พบว่ามีมูลความผิด คณะกรรมการ ป.ป.ช.ก็จะส่งสำนวนให้สำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องร้องในศาลยุติธรรมต่อไปในกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีของนักการเมือง

เสาหลักแห่งการป้องกันการทุจริต

ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช.มีแนวคิดและวิธีการดำเนินการอย่างไรเพื่อป้องกันไม่ให้การทุจริตเกิดขึ้น อันที่จริงถ้าเราดูรัฐธรรมนูญปี 2550 อย่างเดียว มาตรา 250 มิได้พูดถึงบทบาทหน้าที่ทางด้านการป้องกันการทุจริตไว้อย่างชัดเจน หากแต่กล่าวถึงเฉพาะการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง และการตรวจสอบทรัพย์สินเท่านั้น แต่หากไปดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542 ซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่จนกว่าจะมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาแทนภายในปี 2551 นี้ ก็จะเห็นว่ามาตรา 19 ได้กล่าวถึงหน้าที่ในการป้องกันการทุจริตไว้อย่างชัดเจน เป็นมาตรา 19 วงเล็บ 8 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้คง

“เสนอมาตรการ ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อ

ป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม”

และมาตรา 19 วงเล็บ 10 ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกว่าให้

“ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แบบแก้ไขครั้งที่สอง2550ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติแห่งชาติไปแล้ว และอยู่ระหว่างการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญก็ยังคงอำนาจหน้าที่ทั้งสองส่วนนี้ไว้โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลง

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันการทุจริต

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะขอนำเอาทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มาใช้อธิบายในเบื้องต้นว่า การทุจริตเกิดขึ้นได้อย่างไร และจะป้องกันได้อย่างไร ในประการแรกนั้น นักเศรษฐศาสตร์อาจจะมองว่าภายใต้ข้อสมมุติของรสนิยม (taste) ของทุกคนที่ถูกกำหนดไว้ระดับหนึ่ง ความเป็นอยู่ของคนเหล่านี้ซึ่งอาจจะวัดได้ด้วยขนาดของรายได้ (income) ของแต่ละคนจะเป็นตัวกำหนดว่า เขาเหล่านี้จะมีความเพียงพอในชีวิตหรือไม่ถ้ารายได้น้อยเกินไปอาจหมายถึงความไม่เพียงพอซึ่งอาจจะนำมาสู่หนทางการเพิ่มรายได้ (หรือความเพียงพอ) ด้วยวิธีที่ไม่สุจริต โดยใช้ตำแหน่งหรือหน้าที่การงานของตนในนามของรัฐ ด้วยเหตุนี้จึงไม่แปลกที่เราจะเห็นว่าอุบัติการณ์หรือโอกาสในการกระทำทุจริตโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศที่พัฒนาแล้วจึงมักจะมีน้อยกว่าประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา ด้วยเหตุแห่งความไม่เพียงพอในรายได้หรือผลตอบแทนจากการทำงานนี้เอง อย่างไรก็ตาม หากเรา

ยกเลิกข้อสมมุติเกี่ยวกับรสนิยม เราคงจะสรุปอย่างข้างต้นนี้ไม่ได้ แต่อย่างน้อยเราสามารถชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของผลตอบแทนจากการทำงานโดยทั่วไปได้

สภาวการณ์ที่ปรากฏการณ์ 3 สิ่งดังต่อไปนี้เกิดขึ้น กล่าวคือ หนึ่ง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องมีอำนาจในการตัดสินหรือวินิจฉัยเป็นการเฉพาะตัว (discretionary power) ว่าจะยอมหรือไม่ยอม อนุมัติหรือไม่อนุมัติ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุคคลซึ่งเป็น “ลูกค้า (client)” หรือผู้ที่มาติดต่อด้วย สอง ผลของการตัดสินหรือวินิจฉัยมักจะมีผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐศาสตร์ที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ค่าเช่าทางเศรษฐศาสตร์ (economic rent)” ผูกติดอยู่ด้วย ซึ่งถูกสกัดออกเป็นผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการส่วนตัวได้ และ สาม ระบบหรือโครงสร้างทางสถาบัน (institutional structure) มีความอ่อนแอ เช่น กฎหมายอ่อน หรือการบังคับใช้หย่อนยาน การปกครองไม่มีความชอบธรรม หรือผู้นำขาดคุณธรรม เป็นต้น

อาวุธของ ป.ป.ช.

ไม่ยากนัก กล่าวคือ อย่าพยายามให้สถานการณ์หรือปรากฏการณ์ข้างต้นเกิดขึ้น เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีกฎหมายซึ่งอาจใช้เป็นอาวุธในการป้องกันหรือปราบปรามไม่ให้มีการทุจริตโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่หลายฉบับด้วยกัน ยกตัวอย่าง เช่น ใน พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 100 ได้ระบุไว้ชัดเจนว่าไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินกิจการดังต่อไปนี้

(1) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่

(2) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในบริษัทที่เป็นคู่สัญญาของรัฐซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่

(3) รับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ

(4) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงาน หรือลูกจ้างในธุรกิจเอกชนซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ในการกำกับดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบ

กิจการดังกล่าวข้างต้นให้ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปไม่เกิน 2 ปีด้วย แต่เนื่องจากว่าในขณะนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ออกประกาศกำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเข้าข่ายไม่สามารถดำเนินกิจการดังกล่าวข้างต้นเพียง สอง ~~2~~ ตำแหน่ง กล่าวคือ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งอื่นๆไม่ตกอยู่ในการบังคับของมาตรา 100 นี้

การส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมดีที่สุด

ต่าง ๆจะดีกว่าที่จะเน้นการปราบปรามผู้กระทำการทุจริตแต่เพียงอย่างเดียว เราคงไม่ปฏิเสธว่าหากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนเป็นผู้ที่มีคุณธรรมจริยธรรมในหน้าที่ของตน โอกาสของการเกิดการทุจริตก็ย่อมจะไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นได้ยาก ในสังคมของคนดีไม่จำเป็นต้องมีกฎข้อห้าม เพราะคนดีเหล่านั้นจะไม่ทำผิดกฎข้อห้ามเหล่านี้อยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้กิจกรรมทางด้านการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนคนไทยโดยทั่วไปจึงเป็นอีกกิจกรรมหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้การสนับสนุนมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่เน้นการมีส่วนร่วมของนักเรียน นักศึกษาในโรงเรียน การศึกษานอกโรงเรียน หรือแม้แต่กลุ่มประชาชนที่จะเป็นพลังสนับสนุนความซื่อสัตย์สุจริตในชีวิตประจำวันของแต่ละคน เช่น กลุ่มศิลปินพื้นบ้าน หรือชาวบ้านที่อยู่ในชุมชนเมืองหรือชนบท เมื่อคุณธรรมจริยธรรมของประชาชนเพิ่มสูงขึ้น ความจำเป็นของ

การต้องมีคณะกรรมการ ป.ป.ช.มาคอยทำหน้าที่ปราบปรามและป้องกันการทุจริตก็จะลดน้อยถอยลงเรื่อยๆ จนอาจจะหมดความจำเป็นที่จะต้องมีคณะกรรมการชุดนี้ในที่สุด

~~4.~~

เป็นที่ทราบกันดีโดยทั่วไปว่าความสัมพันธ์ระหว่าง ป.ป.ช. กับ คุณสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรีของรัฐบาลชุดก่อนภายใต้แกนนำของพรรคพลังประชาชน ตลอดช่วงเวลาที่คุณสมัครอยู่ในตำแหน่งเป็นเวลาเกือบ 8 เดือน อยู่ในสภาพที่ไม่สู้จะดีนัก ในช่วง 5 เดือนแรกในขณะที่คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือ คตส.ยังทำหน้าที่อยู่ก็ไม่มีเรื่องที่คุณสมัครจะ ให้ความสนใจกับ ป.ป.ช.มากนัก อาจจะมีความไม่ชอบใจอยู่บ้างในใจของคุณสมัครต่อ ป.ป.ช. (ด้วยสาเหตุใดก็ไม่ทราบได้) และก็ได้แสดงออกในรูปแบบต่างๆ เช่น เมื่อตอนคณะกรรมการ ป.ป.ช.จัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อต่อต้านการทุจริตเสร็จ และขอเชิญให้คุณสมัครในฐานะนายกรัฐมนตรีซึ่งจะมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนการทำแผนปฏิบัติการและแนะนำแผนปฏิบัติการดังกล่าวไปใช้ในหน่วยราชการต่างๆ ทั่วประเทศมาเป็นประธานร่วมในการเปิดตัวแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว คุณสมัครก็ไม่ได้มา แต่ให้คุณสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ซึ่งขณะนั้นเป็นรองนายกรัฐมนตรีมาแทน

~~5.~~

เจ้าหน้าที่ของรัฐ(19/1/2552)

ข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่ประชาชนคนไทยส่วนใหญ่อาจจะยังไม่ทราบก็คือว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หน่วยงานหรือคณะบุคคลที่จะทำหน้าที่ไต่สวนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้นได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ก็คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จุดนี้ถือได้ว่าเป็นจุดแรกของการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมที่จะใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน (ไม่นับส่วนที่มีผู้ไปแจ้งความร้องทุกข์กับตำรวจที่โรงพักซึ่งอาจจะไต่สวนเบื้องต้นได้ แต่ในที่สุดก็ต้องส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาชี้มูลความผิดหรือไม่ต่อไป) ซึ่งเป็นไปตามอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญปี 2550 และ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันละปราบปรามการทุจริตปี 2542

ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 85 ของ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ซึ่งเมื่อเรื่องส่งขึ้นมาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วถูกชี้มูลว่ามีความผิดเช่นนั้นก็จะถูกดำเนินการทางอาญาด้วย การชี้มูลความผิดทางวินัยของ ป.ป.ช.อาจขัดแย้งกับการวินิจฉัยตัดสินของหน่วยงานต้นสังกัดของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดได้ เช่น หน่วยงานต้นสังกัดอาจจะวินิจฉัยความผิดว่าผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลว่ามีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ประธานกรรมการ ป.ป.ช.จะส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิด ซึ่งจะต้องลงโทษให้แรงขึ้นถึงขั้นปลดออกหรือไล่ออก (มาตรา 92 ของ

พ.ร.บ. ป.ป.ช. พ.ศ.2542) ซึ่งหากผู้บังคับบัญชาผู้นั้นไม่ทำตามก็จะมีความผิดอีกต่อหนึ่ง (มาตรา 94) จะเห็นได้ว่าการชี้มูลความผิดทางวินัยของ ป.ป.ช.จะมีอำนาจบังคับเหนือบทบัญญัติที่อยู่ใน พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน

เพราะฉะนั้น การพิจารณาเพื่อชี้มูลความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นเรื่องที่ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง ผู้เขียนเองต้องยอมรับว่ายังมีความไม่สบายใจอยู่มากในแนวทางของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันว่า ความผิดเช่นใดเป็นความผิดทางอาญา และความผิดเช่นใดเป็นความผิดทางวินัย หรือความผิดทางปกครองเท่านั้น หรือแม้แต่เมื่อการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าข่ายความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาว่าปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดนั้นจะเพียงพอที่จะถือว่าเป็นความผิดทางอาญาเสมอไปหรือไม่? ในทางเศรษฐศาสตร์ซึ่งมองว่าเหตุการณ์หนึ่งๆจะมีผลสองด้านในส่วนที่เป็นต้นทุนและผลประโยชน์เสมอ การกระทำอย่างหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดอย่างแน่ชัดเจนเช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจ ออกมาตรการต่อสินค้าชนิดหนึ่งจนทำให้ผู้ขายสินค้าดังกล่าวเกิดความเสียหายจนล้มละลาย แต่การกระทำดังกล่าวอาจไม่ถือว่าเป็นความผิดอาญา เพราะมาตรการดังกล่าวอาจทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคซึ่งเป็นประโยชน์ในระยะยาวต่อสังคมและระบบเศรษฐกิจส่วนรวมได้ ดังนี้เป็นต้น

ท้ายที่สุด ความลำบากอีกประการหนึ่งที่กรรมการ ป.ป.ช.บางคน จะต้องเผชิญคือ การไม่อาจไปเปลี่ยนแปลงระเบียบเกี่ยวกับการทำโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้ โดยเฉพาะอย่างระเบียบที่ว่า ข้าราชการที่ถูกไล่ออกจะไม่มีสิทธิได้รับบำนาญจากทางราชการ ในทัศนะของผู้เขียนแล้ว การทำโทษเช่นนี้มีความไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง เพราะว่าบำนาญนั้นเป็นเงื่อนไขต่างตอบแทนของการทำงานของข้าราชการผู้นั้น ว่าเมื่อทำงานครบระยะเวลาหนึ่งแล้วจะได้หลักประกัน

ความมั่นคงของชีวิตระดับหนึ่ง การทำโทษโดยตัดบำนาญต้องถือว่าเป็นเรื่องที่ผิดฝาผิดตัว เป็นคนละเรื่องกันและไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง ถึงขั้นที่มองได้ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานด้วยซ้ำ ซึ่งสมควรที่รัฐบาลจะยกเลิกลักษณะการลงโทษเช่นว่านี้โดยทันที

6.

ในการทำธุรกิจของเอกชนนั้น การจ่ายค่าคอมมิชชั่นหรือจะเรียกว่าค่าบริการ (Service Fee) หรือค่าตัวแทนหรือนายหน้า (Representative Fee) หรือคำอื่นๆ ซึ่งมีความหมายว่าเป็นค่าตอบแทนผู้ที่เป็นธุระหาลูกค้าหรือสร้างการขายให้แก่เจ้าของกิจการนั้นถือเป็นเรื่องปกติที่ทำกันอยู่ตลอดเวลา เป็นผลตอบแทนให้แก่ผู้ที่ช่วยทำให้อุปสงค์และอุปทานได้มาพบกัน แต่พอขยายขอบเขตของค่าคอมมิชชั่นเข้ามาในบริบทของการทำธุรกรรมหรือการซื้อขายในภาครัฐประเด็นก็เปลี่ยนไป คำถามก็คือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าระดับใดก็ตาม เช่น ระดับผู้กำหนดนโยบาย ระดับปฏิบัติการ หรือระดับสนับสนุน มีสิทธิหรือสามารถรับค่าคอมมิชชั่นจากผู้ขายหรือเจ้าของกิจการภาคเอกชนได้หรือไม่? หรือคำถามก่อนนั้นอีกคือ ผู้ขายหรือเจ้าของกิจการสามารถจ่ายค่าคอมมิชชั่นให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น หรือผู้ที่เกี่ยวข้องหรือรู้จักกับเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวได้หรือไม่? ในปัจจุบันมีบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้และการรับค่าคอมมิชชั่นในภาครัฐอย่างไรบ้าง?

ต่อประเด็นคำถามว่าผู้ประกอบการหรือเจ้าของกิจการสามารถจ่ายค่าคอมมิชชั่นให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการก่อให้เกิดธุรกรรมหรือการซื้อขายสินค้าหรือบริการแก่หน่วยงานของรัฐนั้นๆ ได้หรือไม่? คำตอบคงอยู่ที่ว่าค่าคอมมิชชั่นดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของเงินสินบนที่ให้หรือสัญญาว่าจะให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะเจ้าพนักงาน ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา 144 ของประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่? มาตรา 144 กล่าวไว้ว่า ผู้ใดให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำการอันมิควรด้วยหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มาตรา 144 นี้ใช้กับผู้ประกอบการที่ให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ถือเป็นความผิดต่อเจ้าพนักงาน และถ้าเจ้าพนักงานผู้นั้นรับเงินสินบน

ดังกล่าวนั้นไว้ก็จะมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของตนตามมาตรา 149 ด้วย ซึ่ง มาตรา 149 จะกล่าวว่า ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำ การอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษ จำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่น บาท หรือประหารชีวิต

~~7.~~

โดยปกติการกระทำที่ว่าเป็นความผิดของประเทศใดจะต้องเกิดขึ้นภายในดินแดนของประเทศนั้น ยกเว้นแต่ที่มีกรณียกเว้นไว้ในกฎหมาย อย่างเช่นในกรณีของประเทศไทยความผิดที่เกี่ยวกับความมั่นคง การก่อการร้าย การปลอมและแปลงเงินตราและเอกสารเกี่ยวข้องอื่น ความผิดเกี่ยวกับเพศ และความผิดฐานชิงทรัพย์ซึ่งถึงแม้จะมีการกระทำหรือตระเตรียมที่จะทำในต่างประเทศ หากถูกจับได้จะต้องรับโทษในราชอาณาจักรด้วย

อย่างไรก็ตามมีกฎหมายเฉพาะของประเทศหนึ่งซึ่งถึงแม้ไม่ใช่ความผิดที่ร้ายแรงอย่างเห็นได้ชัด หรือผิดศีลธรรมอย่างเห็นได้ชัด แต่ผู้ที่กระทำผิดที่เป็นชาวต่างชาติก็อาจถูกกฎหมายของประเทศนี้ดำเนินการเอาผิดได้ กฎหมายที่ว่านี้คือกฎหมายว่าด้วยการกระทำอันเป็นการทุจริตข้ามชาติ (Foreign Corrupt Practices Act) ของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้รับการประกาศใช้มาตั้งแต่ ค.ศ.1977 และได้รับการแก้ไขมาแล้ว 2 ครั้ง ในปี ค.ศ.1988 และปี ค.ศ.1998 และกฎหมายฉบับนี้แหละคือ กฎหมายที่อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไทยหรือคนไทยโดยทั่วไปต้องไปเป็นจำเลยของศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาได้โดยตัวเองไม่รู้ตัว

การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในต่างประเทศโดยคนอเมริกันหรือบริษัทของอเมริกันเพื่อโน้มน้าวเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอนุมัติโครงการแก่คนอเมริกันหรือบริษัทอเมริกันนั้นโดยไม่สุจริตหรือโดยผิดขั้นตอน หน่วยงานของสหรัฐอเมริกาที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ 2 หน่วยงาน คือ Department of Justice หรือ กระทรวงยุติธรรม (ซึ่งมีอำนาจในการควบคุม และบริหารจัดการ Federal Bureau of Investigation หรือ FBI ที่คนไทยรู้จักกันดีด้วย) และ US Securities and Exchange Commission หรือ US SEC หรือเทียบเท่ากับสำนักงานกำกับหลักทรัพย์ และตลาด

หลักทรัพย์หรือ กลต.ของประเทศไทยนั้นเอง โดย US DOJ มีหน้าที่ในการฟ้องร้องเอาความผิดในศาล ส่วน US SEC มีหน้าที่ในการตรวจบัญชีของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ว่าจะมีการกระทำผิดกฎหมายอย่างไร หรือไม่ สองหน่วยงานนี้จะทำงานควบคู่กันไป

บริษัทอเมริกันที่ได้ทำสัญญากับรัฐบาลไทยในที่สุด โดยได้รับผลตอบแทนอื่นด้วย เช่น ได้รับเงิน pocket money จำนวนมาก, ได้รับการพาไปเที่ยวและการเลี้ยงรับรองต่างๆ ก็มีความเสี่ยงสูงที่จะถูกพิจารณาเป็นความผิดในกฎหมาย FCPA นี้ หรือแม้แต่นายหน้าหรือตัวแทนที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่รอดเพราะกฎหมายของอเมริกันฉบับนี้ครอบคลุมถึงด้วย

เจ้าหน้าที่ของรัฐไทยหรือคนไทยอื่นๆ ถูกฟ้องเป็นจำเลยในศาลสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อุทธาหรณ์จากเรื่องนี้ก็คือว่าทุกคนจะต้องทำงานด้วยความสุจริตเพื่อไม่ให้ต้องตกเป็นจำเลยในศาลอเมริกันโดยไม่รู้ตัว

~~8.~~

ตั้งแต่ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้รับการประกาศใช้ตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมา บทบัญญัติข้อหนึ่งซึ่งไม่เคยนำมาใช้เลยคือ มาตรา 30 ของ พ.ร.บ.นี้ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการให้เงินสินบนแก่ผู้แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ โดยละเอียดแล้วมาตรา 30 นี้ ได้กำหนดไว้ว่า ในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ หรือการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากผู้ใดชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกตรวจสอบ รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงดังกล่าว เป็นผลให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติ หรือทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้น ตกเป็นของแผ่นดินโดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว ให้ผู้นั้นได้เงินสินบนตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ในบางกรณีอาจเป็นไปได้ว่า ญาติพี่น้องหรือพรรคพวกของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำผิดจะสมรู้ร่วมคิดกับผู้กระทำผิดเองหรือไม่ก็ตาม แจ้งเบาะแสให้แก่รัฐเพื่อว่าตัวเองจะได้ส่วนแบ่งจากทรัพย์สินดังกล่าว เช่นการได้รับเงินสินบนอย่างถูกต้อง

ตามกฎหมายหรือระเบียบ แทนที่ทรัพย์สินทั้งหมดจะตกเป็นของรัฐในกรณีที่รัฐตรวจจับได้เอง เจ้าหน้าที่ของรัฐเองที่มีหน้าที่ในการตรวจจับหลังได้ทราบเบาะแสแล้ว อาจจะมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนได้ในลักษณะที่ว่าอาจจะสมรู้ร่วมคิดกับผู้แจ้งเบาะแสเพื่อขอส่วนแบ่งจากเงินสินบนในกรณีที่รัฐได้ทรัพย์สินของรัฐคืน หรือมีความกระตือรือร้นต่างกันระหว่างการทำคดีที่มีเงินสินบนและคดีที่ไม่มีเงินสินบน เป็นต้น โดยสรุปแล้ว การให้หรือรับสินบนไม่ว่าจะให้ใครหรือโดยใคร ต้องถือว่าไม่ถูกต้องทั้งนั้น

ในเรื่องนี้ แต่สำหรับผู้เขียนเองแล้ว มีความเห็นคล้อยตามกับแนวความคิดที่สอง ที่มองการให้สินบนแก่ประชาชนผู้ให้เบาะแสในแนวทางที่ทำอยู่ในปัจจุบันเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องนัก ยิ่งถ้าทำตามระเบียบของ คตส. ที่กำหนดอัตราเงินสินบนเท่ากับร้อยละ 25 ตายตัวของทรัพย์สินที่ยึดคืนเป็นของแผ่นดินได้แล้วยิ่งจะไปกันใหญ่ อย่างไรก็ดีการเชื่อในแนวคิดที่สองมิได้ปฏิเสธการให้เบาะแสหรือข้อมูลของประชาชนทั้งหมด ตรงกันข้ามผู้เขียนเห็นว่าควรส่งเสริม สนับสนุน ให้ประชาชนคอยให้เบาะแสเกี่ยวกับการกระทำผิด หรือผู้กระทำผิดแก่รัฐในฐานะเป็นการทำหน้าที่พลเมืองที่ดี และหากมีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งข้อมูลหรือเบาะแสนั้นๆ (เช่น การใช้เวลาสืบหรือค้นหาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง) รัฐก็พึงจ่ายคืนค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้ครบถ้วน บวกกับค่าเสียโอกาสหรือค่าเสียเวลา (Opportunity cost) ของการประกอบอาชีพตามปกติ ซึ่งประชาชนผู้ให้เบาะแสนั้นต้องเสียไปในการได้มาซึ่งข้อมูลนั้นด้วย และหากมีความจำเป็นอื่นที่รัฐจะต้องคุ้มครองผู้ให้เบาะแส เช่น การปกปิดชื่อและที่อยู่ การโยกย้ายงาน การชดเชยความสูญเสียจากการใช้ชีวิตที่ต้องเปลี่ยนไป อื่นๆ รัฐจะต้องดำเนินการให้ความคุ้มครองดังกล่าวอย่างเต็มที่ วิธีนี้ต่างหากที่จะดีกว่าการให้เงินสินบนตามมาตรา 30 ของ พ.ร.บ. ป.ป.ช. ดังกล่าวข้างต้น หากทำได้เช่นนี้ทั้งผู้ให้เบาะแสแก่รัฐหรือสังคมและรัฐหรือสังคมเองต่างก็เป็นผู้ได้รับประโยชน์ทั้งคู่

~~9.~~

ข่าวพาดหัวของหนังสือพิมพ์มติชน ฉบับประจำวันที่ 9 มิถุนายน 2552 ที่ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. สั่งให้ตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อศึกษาเรื่องรถเมล์ 4 พันคัน เพื่อ “ลุยเอง”พร้อมๆไปกับคณะกรรมการสภาพัฒน์ฯ คงทำให้ผู้อ่านหลายคนสงสัยว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำลังทำอะไรอยู่? ทำงานเกินหน้าที่หรือเปล่า เพราะโครงการยังไม่เกิดจะไปเอาผิดกับใครได้อย่างไร? หรือบางคนอาจจะถามว่าถ้าทำเช่นนั้นได้จริงๆ เอาอำนาจที่ว่านี้มาจากไหน? อย่างไร?

ในฐานะที่ผู้เขียนมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการทำงานของคณะอนุกรรมการที่เป็นข่าวข้างต้นนี้ คงต้องขออาศัยเนื้อที่ของมติชนแถลงข่าวที่ถูกต้อง เพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจถึงบทบาทที่แท้จริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับบทบาททางการป้องกันการทุจริตของ ป.ป.ช.

ผู้ที่พอจะคุ้นเคยกับการทำงานของ ป.ป.ช. อยู่บ้าง จะทราบว่างานของ ป.ป.ช. ไม่ใช่อยู่ที่การไต่สวนหาข้อเท็จจริงเพื่อที่จะเอาผิดหรือไม่เอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบในการปฏิบัติงานเพียงเท่านั้น หากแต่จะมีงานทางด้านการป้องกันการทุจริตและการสร้างเสริมคุณธรรมจริยธรรมของประชาชนทุกภาคส่วนด้วย งานทางด้านการป้องกันที่เห็นได้ชัดที่สุดก็คือ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง เพื่อให้บุคคลเหล่านี้ระลึกอยู่เสมอว่า การปกปิดทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่บริสุทธิ์ หรือการแสดงทรัพย์สินอันเป็นเท็จเป็นความผิด ถ้าถูกจับได้โดย ป.ป.ช. ก็มีสิทธิ์ถูกทำโทษ เพราะฉะนั้นหาก ป.ป.ช. ตรวจสอบทรัพย์สินอย่างตรงไปตรงมาและเข้มงวด ก็จะเป็นการป้องกันหรือป้องปรามไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ทำการทุจริตได้

นับตั้งแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดปัจจุบันได้เข้ามาทำงานเมื่อเกือบ 3 ปีก่อน การป้องกันการทุจริตโดยตรงที่นอกเหนือไปจากการตรวจสอบทรัพย์สิน ได้รับการเน้นย้ำเป็นพิเศษ เราไม่อาจปฏิเสธได้ว่า งานทางด้านการปราบปรามการทุจริตของ ป.ป.ช. ในปัจจุบัน ได้ใช้ทรัพยากรทั้งหมดของ ป.ป.ช. ไปถึงเกือบร้อยละ 80 ในขณะที่ทรัพยากรเพียงร้อยละ 20 ถูกใช้ไปในเรื่องการป้องกันและการส่งเสริม ซึ่งกรรมการทุกคนเห็นว่าไม่ถูกต้อง ควรจะให้น้ำหนักของกิจกรรมทางด้านการป้องกันมากขึ้น อย่างน้อยให้เป็นครึ่งต่อครึ่งของงานทางด้านการปราบปราม

ในช่วงปีแรก เรามีคณะอนุกรรมการที่ดูแลเรื่องการป้องกันการทุจริตโดยตรงเพียงชุดเดียว (ไม่นับอนุกรรมการด้านการส่งเสริมความซื่อสัตย์สุจริตและชุมชนสัมพันธ์) คือ คณะอนุกรรมการมาตรการการป้องกันการทุจริต ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงที่จะเสนอแนะมาตรการการป้องกันและแก้ไขการทุจริตต่างๆไปยัง ครม. หรือหน่วยงานอื่นๆ ตามอำนาจหน้าที่ให้ไว้ใน พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19(8) ในเวลาต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มองเห็นว่าการมีคณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริตชุดเดียวคงไม่พอ จึงได้มีมติขยายการทำงานออกไปโดยเพิ่มคณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริตขึ้นมาอีก 5 ชุด ตามลักษณะของกิจการต่างๆ ของภาครัฐ ได้แก่ คณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริตด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการบริหารจัดการ ด้านการเมืองการปกครอง และด้านความมั่นคง โดยให้คณะอนุกรรมการมาตรการที่มีอยู่เดิมทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงาน และกำหนดนโยบายหรือทิศทางการป้องกันกลาง

มติที่จะมีการตั้งคณะทำงานขึ้นมาศึกษาโครงสร้างและความเป็นมาเป็นไปของโครงการรถเมล์ 4 พันคัน ก็มาจากผลงานคณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริตด้านเศรษฐกิจชุดนี้เอง จุดประสงค์หลักของคณะทำงานชุดนี้ไม่ใช่การเสนอแนะนโยบายที่มีประสิทธิภาพสูงสุดให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล หากแต่จะเปรียบเทียบทางเลือกต่างๆ โดยดูความสุ่มเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตในแต่ละขั้นตอนของการทำงาน เพื่อให้โครงการที่ได้รับเลือกนั้นมีโอกาสที่เกิดการทุจริตน้อยที่สุดหรือไม่มีเลย และถ้าโครงการที่มีความสุ่มเสี่ยงต่อการทุจริตน้อยที่สุดนี้เป็นโครงการที่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจสูงที่สุดด้วย ก็แสดงว่าเราได้โชคสองชั้น

นอกจากนี้คณะทำงานก็จะพิจารณาว่าการกำหนดราคาหรืองบประมาณของโครงการนั้น มีความถูกต้องหรือเหมาะสมหรือไม่? มีลักษณะที่จะเข้าข่ายการกระทำความผิดตามมาตรา 11 ของ พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 หรือไม่? เนื่องจากมาตรานี้ห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดโดยทุจริต ทำการออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไข หรือกำหนดผลประโยชน์ตอบแทน อันเป็นมาตรฐานในการเสนอราคา โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสนอราคารายใดได้มีสิทธิ์เข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยไม่เป็นธรรม หรือเพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายใดมิให้มีโอกาสเข้าแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม

อันที่จริงเรื่องรถเมล์ 4 พันคันนี้ ไม่ใช่การศึกษาเพื่อหามาตรการการป้องกันการทุจริตเรื่องแรกๆ ของ ป.ป.ช. ด้วยซ้ำ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เห็นการทุจริตในการดำเนินนโยบายแทรกแซงราคาพืชผลการเกษตรของรัฐบาลในอดีตมาตั้งแต่เริ่มเข้ามาทำงานใหม่ๆ ซึ่งสร้างความเหนื่อยหน่ายให้แก่พวกเราเป็นอย่างมากที่เห็นความสูญเสียอย่างมากมายอยู่ตลอดเวลา จึงได้มีมติให้ระดมนักวิจัยจาก

มหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยต่างๆ มาช่วยกันศึกษาถึงวิธีที่จะแก้ปัญหาการทุจริตในการดำเนินนโยบายด้านการแทรกแซงราคาพืชผล ตั้งแต่เมื่อปี 2550 โดยให้แบ่งพืชและผลิตภัณฑ์การเกษตรออกเป็น 6 ชนิดคือ ข้าว ยางพารา ลำไย มันสำปะหลัง อ้อยและน้ำตาล และนม

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องข้าว การศึกษาเบื้องต้นของคณะนักวิจัยในโครงการของ ป.ป.ช. แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนแล้วว่า การจำนำข้าวเป็นนโยบายที่นำมาซึ่งการทุจริตและความสูญเสียทางเศรษฐกิจของรัฐอยู่ตลอดเวลา คณะนักวิจัยจึงได้เสนอแนะให้ยกเลิกนโยบายจำนำข้าวนี้เสีย และหันมาใช้นโยบายการประกันราคาขั้นต่ำที่เหมาะสมโดยใช้กลไกให้รัฐจ่ายส่วนต่างของราคาประกันกับราคาตลาดให้ชาวนาโดยตรงเป็นเงินสด โดยชาวนาจะเลือกจ่ายเบี้ยประกันความเสี่ยงในระดับต่างๆ กันได้ วิธีการนี้ไม่แต่เพียงเป็นการลดการทุจริตในการค้าข้าวเท่านั้น ยังเป็นวิธีที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดของการดำเนินนโยบายแทรกแซงการทำงานของตลาดข้าวด้วย

ในขณะนี้คณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริตด้านต่างๆของ ป.ป.ช. ต่างก็กำลังพิจารณามาตรการต่างๆ อย่างขะมักเขม้น เพื่อจะช่วยให้การทุจริตโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐลดน้อยลง ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมตัวอย่างหนึ่งที่พอจะเอ่ยถึงได้ในขณะนี้ ก็คือการพิจารณาความเป็นไปได้ของการที่จะกำหนดให้มีองค์กรกลางหรือหน่วยงานอิสระที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในแขนงต่างๆ (เช่น วิศวกร นักบัญชี นักกฎหมาย นักบริหาร) ประกบอยู่ในโครงการขนาดใหญ่ (megaprojects) ต่างๆ ที่จะคอยติดตามตรวจสอบการทำงานของโครงการเหล่านี้ตั้งแต่เมื่อเริ่มทำแผนไปจนเมื่อโครงการเสร็จสิ้นและมีการประเมินว่า ผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการนี้ได้รับประโยชน์ที่ว่านี้จริงหรือเปล่า? แนวนโยบายนี้ซึ่งตั้งอยู่บนวัตถุประสงค์ของความโปร่งใสของการทำงาน

ในโครงการและการไม่รั่วไหลหรือทุจริต หากมาตรการนี้เกิดขึ้นได้ต้องถือว่าเราประสบความสำเร็จในการป้องกันการทุจริตในภาครัฐอย่างดียิ่ง

~~10.~~

ถ้าไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง ในต้นเดือนพฤศจิกายน 2553 นี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้บริหารสำนักงาน ป.ป.ช. จะมีโอกาสได้ต้อนรับ นายเลนนาด แมคคาร์ธี (Leonard McCarthy) ซึ่งจะเดินทางมาร่วมประชุม ป.ป.ช.โลกที่กรุงเทพระหว่าง วันที่ 10 ถึง 14พฤศจิกายน ศกนี้ นายแมคคาร์ธีผู้นี้ ได้เคยมาเมืองไทยครั้งหนึ่งแล้วเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2553 ที่ผ่านมาเพื่อเปิดการประชุมที่จัดโดยธนาคารโลกในเรื่องที่เกี่ยวกับคุณธรรม/จริยธรรมขององค์กร ในฐานะที่เขาเป็นรองประธานธนาคารโลกในสำนักคุณธรรม/จริยธรรม (Institutional Integrity Department) ซึ่งเป็นสำนักที่เพิ่งตั้งขึ้นใหม่ในธนาคารโลก ทาง ป.ป.ช. เองก็มีข้อตกลงที่จะร่วมมือกันกับสำนักของนายแมคคาร์ธี เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปเยี่ยมสำนักงานแห่งนี้ที่ธนาคารโลกเมื่อเดือนเมษายน ปี 2552

~~11.~~

เมื่อธุรกรรมทางการเงินกลายเป็นทุรกรรมทางการเงิน: ป.ป.ช. กับระบบการตรวจสอบทรัพย์สิน(9/6/2553)

ระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินให้ ป.ป.ช. และระบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวของ ป.ป.ช. มีจุดอ่อนอยู่อย่างน้อย 6 ประการด้วยกัน แบ่งออกเป็น 3 ประการในด้านผู้ยื่น และ 3 ประการในด้านผู้ตรวจสอบทรัพย์สิน ในด้านผู้ยื่นนั้น ในประการแรก การกำหนดว่าใครจะต้องมีหน้าที่ในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน มาตรา 39, 40 และ 42 ของ พรบ. ป.ป.ช. ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งในหลักการแล้วให้ครอบคลุมถึงตำแหน่งในระดับสูงซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจให้คุณให้โทษหรือสร้างผลประโยชน์ให้เกิดขึ้นได้ แต่ก็มิได้หมายความเสมอไปว่าบุคคลเหล่านี้จะต้องร่ำรวย มีรายได้และทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก เพราะฉะนั้นในครั้งแรกที่เข้ารับตำแหน่งหากได้แสดงให้เป็นที่ประจักษ์แล้วไม่มีรายได้หรือทรัพย์สินเกินกว่าระดับขั้นต่ำที่จะต้องแจ้ง (ซึ่งอาจกำหนดไว้ล่วงหน้า) ก็อาจไม่จำเป็นต้องแจ้งบัญชีทรัพย์สินอีก หากไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงไปจากนี้ ในทางกลับกันผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบางตำแหน่ง เช่น การเมืองระดับท้องถิ่น (เช่น สมาชิกสภาตำบล, อบต.หรือเทศบาล) อาจไม่อยู่ในสภาพที่จะมีรายได้หรือทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก หรืออยู่ในฐานะที่จะหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ได้มากมายอะไร กลับจะต้องถูกบังคับให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินโดยกฎระเบียบเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ยื่น (และผู้ตรวจสอบ) โดยไม่จำเป็น

ภายหลังที่ออกจากตำแหน่งครบ 1 ปี ได้สร้างภาระในการติดตามของเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบเป็นอันมาก เพราะผู้ยื่นเป็นจำนวนมากมักจะลืมวันถึงกำหนด 1 ปี

ดังกล่าว จริงอยู่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้เตือนไป ภายหลังที่ไม่ได้รับบัญชีดังกล่าว ผู้ยื่นก็รีบยื่นมาทันที แต่เมื่อเทียบประโยชน์จากการปฏิบัติตามระเบียบเช่นว่ากับต้นทุนของการยื่นและการตรวจสอบบัญชีประเภทพ้นตำแหน่งครบ 1 ปีแล้ว ผู้เขียนยังมองไม่ออกว่าประโยชน์สุทธิจากการปฏิบัติตามระเบียบข้อนี้คืออะไร?

~~(4.)~~(1.) ประเภทของรายได้ และทรัพย์สิน จะมีการระบุที่ชัดเจนขึ้น และวิธีการแสดงหรือคำนวณมูลค่าที่แท้จริงจะทำให้สะดวกและง่ายขึ้น

~~(5.)~~(2.) จะมีการให้แสดงถึงความเกี่ยวข้องด้านผลประโยชน์ของผู้ยื่นในกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจ (interest connections) ให้ชัดเจนขึ้น เพื่อผลในการตรวจสอบการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตัว และส่วนรวมในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง

~~(6.)~~(3.) วิธีการบันทึกข้อมูลหรือแจ้งข้อมูลจะปรับเปลี่ยนจากการใช้ตำแหน่งเป็นตัวตั้งมาเป็นบุคคลเป็นตัวตั้งทำให้ลดปริมาณงานและเอกสารที่จะใช้ไปได้มาก และจะทำให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพและประโยชน์สูงขึ้นด้วย เพราะจะมีข้อมูลของบุคคลผู้ยื่นเป็นฐานรองรับ (anchor) อยู่ตลอดชีวิตของบุคคลผู้นั้น

~~(7.)~~(4.) แบบแสดงรายการจะมีปรับเปลี่ยนจากข้อมูลตัวอักษร (text-based) มาเป็นข้อมูลที่บันทึกลงไปสามารถนำมาคำนวณในเชิงคณิตศาสตร์ได้ (เช่น การแสดงโดยโปรแกรม Excel หรือโปรแกรม spreadsheet อื่น ๆ) ซึ่งในอนาคตหากการยื่นแบบแสดงรายการอยู่ในรูปแบบเดียวกันโดยตลอด และผู้ยื่นทุกคนสามารถเข้าถึงรูปแบบและอุปกรณ์เช่นว่านี้ทั้งหมด จะทำให้การตรวจสอบ และการจัดเก็บข้อมูลทำได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสูงสุด

~~(8.)~~(5.) ที่สำคัญที่สุดคือจะมีการเปลี่ยน แนวคิดจากการตรวจสอบทรัพย์สินที่เปรียบเทียบ "ภาพนิ่ง" ของสภาพทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ยื่นในระหว่าง 2 หรือ3 ช่วงเวลา มาเป็นวิธีการตรวจสอบที่จะ "ติดตาม

(track)” ความเปลี่ยนแปลงทางรายได้, ทรัพย์สิน, และหนี้สินของผู้ยื่น ตั้งแต่วันแรกซึ่งเข้ารับตำแหน่งไปจนวันสุดท้ายที่ออกจากตำแหน่ง

ความเปลี่ยนแปลงตามข้อ (6) ข้างต้นนี้เองคือ จุดเด่น (highlight) ของการปฏิรูประบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของป.ป.ช. (หากทำได้) เราทราบดีอยู่แล้วว่าการเกิดขึ้นของธุรกรรมทางการเงินของผู้มีอยู่ในตำแหน่งสำคัญ ๆ ของรัฐเป็นกระบวนการหนึ่งซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการทุจริตได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริงธุรกรรมทางการเงินดังว่าก็จะกลายมาเป็นทุรกรรมทางการเงินทันทีซึ่งเราจะต้องหาทางแก้ไขหรือป้องกันให้ได้

~~12.~~

คงมีผู้อ่านไม่มากนักที่จะทราบว่าเมื่อวันที่ 22 ตุลาคมที่เพิ่งผ่านมา คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ประกาศระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินสินบน พ.ศ.2553 ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 127 ตอนที่ 65 ก ซึ่งน่าจะมองได้ว่าเป็นเหตุการณ์ที่สำคัญเหตุการณ์หนึ่งที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย ทั้งนี้ก็เพราะว่า พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 30 ว่า "ในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ หรือการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากมีผู้ใดชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกตรวจสอบ รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นผลให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติ หรือทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว ให้ผู้นั้นได้เงินสินบนตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.กำหนด" พูดง่ายๆ ก็คือว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช.ใช้เวลาเกือบ 11 ปีจึงสามารถออกระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนตามกล่าวข้างต้นออกมาได้

ตามหลักเกณฑ์ต้นทุนของความพยายามที่กล่าวถึงข้างต้น ผู้เขียนใคร่ขอเสนอเพิ่มเติมว่าน่าจะมีตัวแปรที่เป็นตัวปรับคุณภาพ (quality index) ของข้อมูลหรือเบาะแสให้คณะกรรมการพิจารณาเงินสินบนจะนำมาพิจารณาขนาดของเงินสินบนชั้นหนึ่งก่อน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือจะมีการจำแนกคุณภาพ (quality grading) ของข้อมูล โดยข้อมูลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด อาจจะมีตัวปรับคุณภาพเท่ากับ 1 ข้อมูลที่มีความสำคัญลดหลั่นกันลงไป ก็จะมีตัวปรับคุณภาพลดหลั่นกันลงไปเช่นเดียวกัน เพื่อความสะดวก และง่ายต่อการปฏิบัติ ระดับ

คุณภาพประมาณ 4 หรือ 5 ระดับ น่าจะเพียงพอที่จะทำให้การพิจารณาขนาดของเงินสินบนมีความเหมาะสมเป็นที่ยอมรับได้

~~13.~~

ในการพิจารณาชี้มูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาในคดีใดก็แล้วแต่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มักจะถามหรือยึดหลักการพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำไปโดยมี “เจตนา” หรือไม่อย่างไร? หากกระทำไปโดยมีเจตนา หรือคณะกรรมการฯ เชื่อว่ามีเจตนาก็จะถูกชี้มูลความผิด แต่ถ้ากระทำไปโดยไม่มีเจตนา หรือคณะกรรมการฯเชื่อว่าขาดเจตนา ก็จะไม่ถูกชี้มูลความผิด

“กระทำโดยเจตนา ได้แก่ กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำ และในขณะเดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผล หรือย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น” และวรรคสาม

“ถ้าผู้กระทำมิได้รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของความผิด จะถือว่าผู้กระทำประสงค์ต่อผลหรือย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำมิได้”

ตามความหมายข้างต้นนี้ เจตนาจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของการชี้มูลความผิดทางอาญา ซึ่งในทางกฎหมายจัดว่าเป็นองค์ประกอบภายใน ซึ่งเสริมกับองค์ประกอบภายนอก ได้แก่ มีตัวผู้กระทำ มีการกระทำ และมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ก็จะสมบูรณ์เป็นความผิดทางอาญาได้

ความผิดทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ

ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามกฎหมาย หรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้นๆ แล้วแต่กรณี ถ้าพิจารณาอย่างผิวเผิน กฎข้อนี้ก็ไม่มีอะไรน่าผิดสังเกต หากแต่ว่าในสภาพความเป็นจริงแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีแนวทางในการตัดสินคดีว่า หากผู้ถูกกล่าวหาถูกชี้มูลว่ามีความผิดอาญา ก็จะถือว่ามีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงด้วย ซึ่งหากผู้นั้นยังอยู่ในราชการ โทษของความผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งถือปฏิบัติอยู่ในระบบราชการไทยในปัจจุบันมีอยู่เพียง 2 สถานเท่านั้น คือ ไล่ออกหรือปลดออก ซึ่งหากเป็นการไล่ออก ผลที่จะตามมาคือ การถูกระงับเงินบำเหน็จบำนาญซึ่งอาจจะถูกสะสมมาเป็นหลายสิบปีด้วย

~~14.~~

ในการไต่สวนคดีต่าง ๆ ของ ป.ป.ช. นั้น จะมีขนาดหรือจำนวนของผู้ถูกกล่าวหาแตกต่างกันออกไปตามความสลับซับซ้อนของคดี ถ้าเป็นคดีที่มีผู้ถูกกล่าวหาคนเดียว การพิจารณาก็จะเป็นเพียงว่าผู้ถูกกล่าวผู้นั้นมีมูลความผิดหรือไม่คนเดียว แต่ถ้ามีผู้ถูกกล่าวหาหลายคน การพิจารณาก็จะยากขึ้น เพราะต้องดูว่าแต่ละคนเป็นตัวการร่วมกันหรือไม่? หรือใครเป็นตัวการ ใครเป็นผู้สนับสนุน? หรือใครไม่น่าจะมีความผิดเลยแต่ถูกรวมเป็นผู้ถูกกล่าวหาด้วยเพราะเผอิญมีชื่ออยู่ในคณะกรรมการหรือเข้าไปร่วมประชุมด้วย ดังนี้เป็นต้น ในเมื่อหลักการการทำงานไต่สวนของ ป.ป.ช. ก็คือเมื่อผู้ใดถูกพิจารณาให้เป็นผู้ถูกกล่าวหาแล้ว (หมายถึงภายหลังเจ้าพนักงานไต่สวนได้พิจารณาข้อมูลเบื้องต้นแล้วเห็นว่ามีมูล แล้วมีบันทึกแจ้งขอกล่าวหาให้รับทราบแล้ว ไม่ใช่ผู้มีชื่อตอนที่ป.ป.ช. ได้รับเรื่องเข้ามาในตอนแรก ซึ่งน่าจะเรียกว่า “ผู้ถูกร้องเรียน” มากกว่า) ป.ป.ช. จะต้องพิจารณามูลความผิดของแต่ละคนเป็นราย ๆไป ถ้าหากมีผู้ถูกกล่าวหาเป็นจำนวนหลายสิบคน หรือในบางกรณี (อาจจะ) มีผู้ถูกกล่าวหาในคดีหนึ่งได้เป็นร้อยคนหรือพันคน ป.ป.ช. จะทำอย่างไร?

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศผู้ซึ่งเป็น “ต้นคิด” หลักเพียงคนเดียว และตัวนายกรัฐมนตรีซึ่งเห็นชอบด้วยเป็นคนสุดท้าย ส่วนในคดี 7 ตุลาฯ ก็มีเพียงผู้บัญชาการตำรวจนครบาลซึ่งได้รับมอบหมายเป็น “ผู้บัญชาการเหตุการณ์” ตัวผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งมีอำนาจยับยั้งหรือเปลี่ยนแปลงเหตุการณ์การกระทำได้ (แต่มิได้ทำเช่นนั้น) ตัวรองนายกรัฐมนตรีซึ่งรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย และตัวนายกรัฐมนตรีซึ่งสามารถยับยั้งหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายได้ (แต่มิได้ทำเช่นนั้น) ส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจอีกเป็นจำนวนมากเพียงแต่เป็นผู้ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชา และไม่ได้เป็น “ต้นคิด” หรือ “เจ้ากี้เจ้าการ” ในการ

วางแผนเตรียมการหรือดำเนินการแต่อย่างใด ซึ่งผิดกับกรณี รถ/เรือดับเพลิง ซึ่งในแต่ละขั้นตอนของเหตุการณ์ ตั้งแต่มีการเสนอทำสัญญาซื้อขายรถ/เรือดับเพลิงแบบต่างตอบแทน จนถึงขั้นตอนสุดท้ายที่การทำสัญญาเป็นผล มีผู้ที่เกี่ยวข้องเป็น "ต้นคิด" หรือ "เจ้ากี้เจ้าการ" อยู่เป็นจำนวนมาก

~~15.~~

ถ้าคิดคำนวณจากข้อมูลง่ายๆ ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือเจ้าพนักงานไต่สวนในคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วประเทศประมาณ 8,000 คดีในรอบ 4 ปีเศษที่ผ่านมา ก็จะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่างๆ อย่างน้อย 8,000 คน ในเวลาใดเวลาหนึ่งซึ่งเป็น “ผู้ถูกกล่าวหา” ของ ป.ป.ช. จำนวนบุคคลเหล่านี้ดูแล้วก็ไม่มากเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรของไทยทั้งหมด แต่ผู้เขียนคงมิได้พูดอะไรเกินเลยไปนักที่จะบอกว่าหลายคนที่ตกเป็น “ผู้ถูกกล่าวหา” ของ ป.ป.ช. จะต้องตกอยู่ในความทุกข์แสนสาหัส บางทีถึงขนาดกินไม่ได้นอนไม่หลับเลยทีเดียว จริงอยู่ในประเด็นความผิดทางอาญานั้น ป.ป.ช. เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของกระบวนการอำนวยความยุติธรรม หากมีการชี้มูลความผิดทางอาญาเกิดขึ้น สำนวนการไต่สวนจะถูกส่งต่อไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อส่งฟ้องต่อศาลต่อไป ซึ่งจำเลยอาจจะหลุดได้ แต่ข้อเท็จจริงก็คือว่าหากมีการชี้มูลทางอาญาในคดีใด “ผู้ถูกกล่าวหา” ผู้นั้นก็จะกลายเป็นผู้กระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงด้วยทันทีโดยอัตโนมัติ ซึ่งหมายถึงว่าผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษทางวินัยให้ไล่ออกหรือปลดออกจากตำแหน่งตามกฎหมายที่ให้อำนาจ ป.ป.ช. อยู่ในปัจจุบัน

เพื่อเป็นการคลายกังวลอีกระดับหนึ่ง ผู้เขียนขออ้างถึงข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่งที่ว่า โดยปกติแล้วบรรดาคดีต่างๆ ที่มีการรับไว้เพื่อพิจารณา 10 เรื่องจะมีเพียงเรื่องเดียวเท่านั้นที่มีการชี้มูลความผิด ส่วนอีก 9 เรื่องนั้นจะถูกยกหรือให้ตกไป สิ่งนี้น่าจะเป็นการยืนยันได้อย่างหนึ่งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณาคดีแต่ละคดีด้วยความรอบคอบ หากข้อเท็จจริงหรือข้อมูลไม่สมบูรณ์ก็จะหาจนกว่าจะสมบูรณ์แล้วจึงตัดสินใจ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่าหากมีการชี้มูลในเรื่องใดก็เชื่อได้เลยว่า ข้อมูลมีอยู่ครบถ้วนแล้วและชี้ให้เห็นถึงความผิดจริง

อย่างน้อยในหนังสือแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐ "ผู้ถูกร้องเรียน" ประธานกรรมการซึ่งเป็นผู้ลงนามในคำสั่งอาจจะมีข้อความเพิ่มเติมอีกหนึ่งข้อความสั้นๆ ว่า ถึงแม้ในทางกฎหมายท่านจะถูกเรียกว่าเป็น "ผู้ถูกกล่าวหา" แต่ในชั้นแรกนี้ท่านเป็นเพียง "ผู้ถูกร้องเรียน" และท่านจะกลายเป็น "ผู้ถูกกล่าวหา" ก็ต่อเมื่อทางอนุกรรมการไต่สวนมีบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาให้ท่านแล้วเท่านั้น และในความเป็นจริงแล้ว ในคดีบางคดีอนุกรรมการไต่สวนพิจารณาให้เรื่องตกไปโดยไม่แจ้งข้อกล่าวหาให้ท่านด้วยซ้ำ และในบางคดีกว่าคณะอนุกรรมการไต่สวนจะแจ้งข้อกล่าวหาให้ได้ก็ใช้เวลาเป็นปีหรือหลายปี ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ควรต้องทนทุกข์ทรมานมากหากมิได้กระทำความผิดจริง

~~16.~~

ข่าวการตัดสินใจไม่ยื่นฎีกาคดีเลี่ยงภาษีของภรรยาอดีตนายกรัฐมนตรีของไทยโดยอัยการสูงสุดเมื่อสัปดาห์ที่ผ่านมาทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหลายกลุ่มตั้งข้อสงสัยว่า อัยการสูงสุดมีเหตุผลอย่างไรจึงตัดสินใจเช่นนั้น และหนึ่งในผู้ที่เกี่ยวข้องนี้ก็คือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้รับเรื่องการไต่สวนคดีนี้มาจาก คตส.ก่อนที่จะส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องร้อง ในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เอง ก็ได้มีการประชุมในเรื่องนี้ภายหลังศาลอุทธรณ์ได้มีคำตัดสินออกมาแล้ว และได้เปิดเผยมติต่อสาธารณชนแล้วว่า ป.ป.ช. ขอให้อัยการสูงสุดฎีกาในทุกประเด็น แต่มตินี้ไม่มีผลทางกฎหมาย เพราะ ป.ป.ช. เองไม่มีอำนาจที่จะไต่สวนคดีนี้แต่อย่างใดเพราะมิใช่เป็นคดีที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากเป็นความผิดของเอกชนทำผิดต่อรัฐ แต่จะว่าอัยการสูงสุดไม่สนใจในมติของ ป.ป.ช. เสียเลยก็ไม่ถูกนัก เพราะก่อนที่อัยการสูงสุดจะตัดสินใจไม่ฎีกาก็ได้มีการคุยกันกับ ป.ป.ช. ก่อนแล้ว

หากอยากจะใช้จังหวะนี้พูดถึงความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันระหว่าง ป.ป.ช. กับอัยการสูงสุดในการพิจารณาคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ทั้งในแง่กฎหมายและในแง่การปฏิบัติงานร่วมกัน ในความเห็นของผู้เขียน (ซึ่งเป็นความเห็นส่วนตัว ไม่เกี่ยวกับความเห็นหรือฐานะอย่างเป็นทางการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด) แล้ว สังเกตเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างสององค์กรเริ่มจะมีปัญหาในหลายปีที่ผ่านมา และขณะนี้ได้ทวีความรุนแรงขึ้นจนผิดสังเกต อะไรคือปัญหาที่ว่านี้?

ปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่2) พ.ศ. 2554 ได้ระบุความสัมพันธ์ระหว่าง ป.ป.ช. กับอัยการสูงสุดส่วนหนึ่งไว้ดังนี้ :

"มาตรา 97 ในกรณีที่ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดาเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามวรรคหนึ่งแล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทางานขึ้นโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการทหาร ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดีโดยถือเป็นอัยการทหารตามกฎหมายว่าด้วยพระธรรมนูญศาลทหาร หรือจะมอบหมายให้อัยการทหารเป็นผู้ฟ้องคดีแทนก็ได้"

จากมาตรา 97 นี้จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่าง ป.ป.ช. กับอัยการสูงสุดจะเป็นลักษณะที่ต้องทำงานร่วมกันประเภทแบ่งงานกันทำ (division of labor) กล่าวคือ ป.ป.ช. มีหน้าที่ไต่สวน และอัยการสูงสุดมีหน้าที่ฟ้อง การทักท้วงของอัยการสูงสุด (ในเรื่องข้อไม่สมบูรณ์) น่าจะถือได้ว่าเป็นการทำหน้าที่ตามที่คาดหมายแล้ว เพราะเป็นการบังคับให้ป.ป.ช. ต้องทบทวนงานของตนเอง แต่เมื่อทบทวนร่วมกันแล้ว หากป.ป.ช. ยังยืนยันสำนวนของตนเอง อัยการสูงสุดน่าจะสั่งฟ้องได้เพราะสำนวนคดียังเป็นของ ป.ป.ช. และ ป.ป.ช. ต้องรับผิดชอบต่อความถูกต้องของงานของตน อัยการสูงสุดเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการฟ้องให้เท่านั้น

เหตุการณ์หนึ่งซึ่งอาจมีส่วนทำให้ความสัมพันธ์ที่เริ่มจะมีปัญหาประสบกับความยากลำบากมากขึ้นคือ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอมาตรการไปยังคณะรัฐมนตรีให้งดเว้นการแต่งตั้งอัยการทุกระดับไปนั่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจต่างๆ เรื่องมีอยู่ว่า ป.ป.ช. ได้รับการร้องเรียนจากประชาชนให้ดำเนินการเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงถูกแต่งตั้งไปนั่งเป็นบอร์ดรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง จนไม่มีเวลาทำงานในหน้าที่ของตัวเอง และหนึ่งในเจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มนี้ก็คืออัยการนั้นเอง ซึ่งนอกจากจะกระทบกระเทือนงานในหน้าที่หลักแล้ว การไปนั่งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจยังอาจมีความเสี่ยงในการเกิดประโยชน์ทับซ้อนในทางลบได้ เช่น อัยการกลายเป็นผู้ถูกกล่าวหาในการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของบอร์ดรัฐวิสาหกิจนั้นๆ

จากการกำกับดูแลของรัฐบาล ส่วนหนึ่งของมาตรา 255 ในรัฐธรรมนูญปี 2550 ก็ได้เขียนไว้ว่า :"พนักงานอัยการต้องไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐในทำนองเดียวกัน เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ ..." แสดงว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่ต้องการให้อัยการไปเป็นบอร์ดรัฐวิสาหกิจ ส่วนการยกเว้นของคณะกรรมการอัยการ ก็ควรเป็นเรื่องที่จำเป็นจริงๆ เท่านั้น เช่น มีผู้เชี่ยวชาญเรื่องกฎหมายเฉพาะเพียงคนเดียวในประเทศไทยอยู่ที่สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น

สำนักงานอัยการสูงสุด และ / หรือ ครม.จะแต่งตั้งอัยการเข้าไปนั่งเป็นบอร์ดในรัฐวิสาหกิจเหมือนเดิมเท่านั้น ในหลายกรณียังได้แต่งตั้งอัยการชั้นผู้ใหญ่เข้าไปนั่งเป็นประธานบอร์ดด้วยซ้ำ เหมือนกับเป็นการแสดงผลแห่งความ "หมั่นไส้" (spite effect) ออกมาให้ปรากฏ

ปรึกษาชีวิตสมรสหรือMarriage Counselorเพื่อหาทางออกร่วมกันในสังคมไทย เวลาสามีภรรยามีเรื่องขัดแย้งกันที่ตกลงกันเองไม่ได้ ก็มักจะไปหา "ผู้ใหญ่" ให้ช่วยแนะนำหาทางออกให้ ขณะนี้ความสัมพันธ์ระหว่าง ป.ป.ช. กับอัยการสูงสุด อาจจะมองได้ว่าอยู่ในลักษณะเช่นนั้นซึ่งถึงขั้นว่าจะตกลงกันเองไม่ได้ ปัญหาก็คือว่าใครจะเป็น Marriage Counselor หรือ "ผู้ใหญ่" ที่จะมาช่วยหาทางออกให้หน่วยงานทั้งสองนี้ได้?

~~17.~~

การป้องกันการทุจริตโดยการแสดงบัญชีและการตรวจสอบทรัพย์สิน : ประสบการณ์ของประเทศไทย*(14/10/2554)

Formatted: Font: 20 pt, Complex Script Font: 20 pt

Formatted: Font: 20 pt, Complex Script Font: 20 pt

Formatted: Font: 20 pt, Complex Script Font: 20 pt

1. บทนำ

มีหลายวิธีที่ประเทศต่าง ๆจะดำเนินยุทธศาสตร์และกลยุทธในการปราบปรามการทุจริตสำหรับประเทศไทยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่ไต่สวนการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐและรับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างความมีคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตและความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐและจัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่เพียงเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เท่านั้น แต่เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้แก่หน่วยราชการทั้งหมดในประเทศไทยด้วย โดยยุทธศาสตร์ที่1. ส่งเสริมความมีคุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริตของประชาชนในทุกภาคส่วน ยุทธศาสตร์ที่ 2. เสริมสร้างเครือข่ายป้องกันการทุจริตในทุกภาคส่วนของสังคม ยุทธศาสตร์ที่ 3. เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในแต่ละส่วนราชการ และยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาและเพิ่มสมรรถนะของบุคลากร

ในบทความนี้ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำเสนอนั้นจะอธิบายโดยใช้เรียกง่าย ๆ ว่า 3P. P แรกคือ Punishment มีจุดมุ่งหมายที่จะหาวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการไต่สวนหรือสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหาว่าประพฤติมิชอบและนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ P ตัวที่สองคือ Prevention คือการสนับสนุนความพยายามทั้งหลายในการริเริ่มมาตรการและให้ข้อเสนอแนะในการป้องกันไม่ให้มีการทุจริตเกิดขึ้น และ P

Formatted: Font: 20 pt, Complex Script Font: 20 pt

---

*แปลจากเอกสารนำเสนอในการประชุม Workshop on Assets and Financial Disclosure จัดโดย APEC Anti Corruption Task Force เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2554 ที่ซานฟรานซิสโก

ตัวที่สามคือ Promotion หมายถึงการส่งเสริมความซื่อสัตย์สุจริตและมีคุณธรรมในหมู่เจ้าหน้าที่รัฐก่อนแล้วจึงขยายกระจายไปสู่ประชาชนโดยทั่วไป

2. จุดแข็งและจุดอ่อนของระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

การเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในช่วงต่างๆ และทำการตรวจสอบแต่ละบัญชีของแต่ละคนก่อนประกาศของการตรวจสอบในราชกิจจานุเบกษา การปฏิบัติตามนี้อย่างเคร่งครัดเป็นบทบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ (ทั้งรัฐธรรมนูญปี 2540 และ 2550) ตางรางที่ 1 แสดงให้เห็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและการตรวจสอบ

จากตารางนี้อาจมองได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสำคัญและกว้างขวางในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงทั้งหมดในประเทศ โดยปกติเจ้าหน้าที่รัฐเหล่านี้จะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน 3 หรือ 4 ครั้งในช่วงที่รับราชการ ครั้งแรกเมื่อเข้ารับตำแหน่ง ครั้งที่สองเมื่อพ้นจากตำแหน่งและครั้งที่สามหลังพ้นจากตำแหน่ง 1 ปี แต่ถ้าหากอยู่ในตำแหน่งนานเกินกว่า 3 ปี จะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อทำงานครบ 3 ปี

สำหรับรายการที่จะต้องเปิดเผยดูได้จากแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (เอกสารแนบ) มี 6 กลุ่มดังนี้

1. ข้อมูลบุคคล (วันเดือนปี เกิด สถานที่อยู่ปัจจุบันรวมทั้งของบุตรและคู่สมรสด้วย ชื่อและที่อยู่ของพี่ชาย น้องชายและพี่สาวและน้องสาว)
2. ตำแหน่งปัจจุบันและตำแหน่งในอดีต (5 ปีที่ผ่านมา)
3. รายได้ปัจจุบันจากทุกแหล่งที่มา
4. รายจ่ายในปัจจุบัน (รายจ่ายทั่วไปและรายจ่ายประจำเท่านั้น)
5. ทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ได้และเคลื่อนที่ไม่ได้ (หลักๆ เป็นเงินสด เงินฝาก เงินลงทุน เงินให้ยืม ที่ดิน อาคารสิ่งปลูกสร้าง สิทธิสัมปทาน และทรัพย์สินอื่นๆ)

6. หนี้สิน (หลักๆ คือเงินเบิกเกินบัญชี เงินกู้ธนาคารและเงินกู้อื่นๆ และหนี้สินอื่นๆ)

เอกสารประกอบสำหรับข้างต้น (เช่น สำเนาโฉนดที่ดิน รายการเคลื่อนไหวทางบัญชีของบัญชีธนาคาร ใบหุ้นและอื่นๆ) ต้องยื่นพร้อมกับบัญชีและรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่กรอกแล้ว

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนบัญชีและรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้รับมาดำเนินการตรวจสอบและที่ยังค้างต้องตรวจสอบในช่วงระหว่างปี 2550-2553[1]จากข้อมูลในตารางนี้จะเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ยังไม่ได้ตรวจสอบอีกจำนวนมาก ในขณะที่บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ตรวจสอบเสร็จมีไม่มากนัก ในปี 2553 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินได้เพียง 4,660 บัญชีในขณะที่มีบัญชีฯ ที่ได้รับเข้ามาใหม่ในปี 2553 มีถึง 7,053 บัญชี หมายความว่าถึงแม้จะไม่มีบัญชีค้างเก่าป.ป.ช. ก็ไม่สามารถตรวจบัญชีที่ยื่นในแต่ละปีให้แล้วเสร็จได้[2]

จะเห็นได้ชัดว่าสถานการณ์เช่นนี้เป็นสิ่งที่ไม่อาจทนอยู่ได้ แต่ก่อนที่จะด่วนสรุปว่าจะต้องทำอะไรหรือต้องไม่ทำอะไรควรจะต้องดูให้ลึกๆ ถึงลักษณะของระบบเปิดเผยและตรวจสอบทรัพย์สินของประเทศไทย

ประการแรกตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช.ใช้วิธีการตรวจสอบที่เคร่งครัด ซึ่งหมายความว่าแต่ละบัญชีจะต้องถูกตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทุกรายการอย่างเคร่งครัดและยังอาจรวมถึงการไปตรวจสอบ

Formatted: Font: 20 pt, Complex Script Font: 20 pt

Formatted: Font: 20 pt, Complex Script Font: 20 pt

Formatted: Font: 20 pt, Complex Script Font: 20 pt

[1] ปีงบประมาณของประเทศไทยเริ่ม 1 ตุลาคม -30 กันยายน

[2] ในปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ป.ป.ช. ปฏิบัติงานในสำนักตรวจสอบทรัพย์สินประมาณ 100 คนในปีหนึ่งๆ จำนวนบัญชีที่ตรวจสอบแล้วเสร็จมีประมาณ 4,500 บัญชีหมายความว่าเจ้าหน้าที่1คนตรวจสอบบัญชีได้ปีละเพียงแค่ 45 บัญชีหรือน้อยกว่า 1 บัญชีต่อสัปดาห์ด้วยอัตราการตรวจสอบขนาดนี้และจำนวนเจ้าหน้าที่ตรวจสอบที่มีอยู่เท่านี้รวมทั้งวิธีการตรวจที่ดำเนินการกันอยู่ในปัจจุบันคงจะต้องใช้เวลาประมาณ 14 ปี ถึงจะตรวจสอบบัญชีที่ยังคาค้างอยู่ให้เสร็จได้โดยสมมุติว่าไม่มีบัญชีฯ ที่ยื่นเข้ามาใหม่อีกซึ่งแน่นอนว่าเป็นข้อสมมุติที่เป็นไปไม่ได้

ถึงสถานที่ถ้าหากเจ้าหน้าที่สงสัยในความมีอยู่จริงของทรัพย์สินบางอย่าง แม้แต่การเรียกให้ผู้ยื่นบัญชีฯ มาอธิบายความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินบางรายการก็ทำให้การตรวจสอบกินเวลาไปอีก วิธีการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ทำให้ผู้ยื่นบัญชีร่ำลือกันอย่างกว้างขวางถึงความเคร่งครัดจริงจังในการตรวจบัญชีและ (จากผลการวิจัย) ทำให้เห็นได้ว่าเป็นวิธีการป้องปรามเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องการปกปิดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินได้เป็นอย่างดี จึงถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำหรับการป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่สามารถจะปล่อยให้สถานการณ์บัญชีค้างตรวจเป็นอย่างนี้ต่อไปโดยไม่ทำอะไรเลย[3]

ประการที่สอง ทั้งๆ ที่มีวิธีการตรวจสอบบัญชีฯ ที่ละเอียดรอบครอบแต่ก็เน้นไปที่การตรวจสอบถึงความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินในบัญชีในวันเข้ารับตำแหน่ง วันที่พ้นจากตำแหน่งและ 1 ปีหลังพ้นจากตำแหน่งมากกว่าการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (หรือที่มา) ของทรัพย์สินและหนี้สิน แน่นอนว่าเป็นที่ยอมรับกันว่าจุดประสงค์ของการตรวจสอบทรัพย์สินก็คือป้องกันการกระทำทุจริต(หรือพูดได้ว่าถ้าหากบุคคลใดกระทำทุจริต ทรัพย์สินก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงหลังจากพ้นจากตำแหน่งแล้ว) แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่มีอำนาจที่จะสอบถามถึงที่มาหรือความชอบด้วยกฎหมายในทรัพย์สินของผู้ที่เพิ่งเข้ารับราชการ

ประการที่สาม ข้อกำหนดที่ให้ยื่นบัญชีฯ 1 ปีหลังพ้นจากตำแหน่งไม่มีประโยชน์มากนัก ถ้าหากไม่สามารถจับเจ้าหน้าที่ทุจริตได้ในขณะที่ยังอยู่ในตำแหน่งก็ดูเหมือนว่าจะไม่สามารถจับเขาได้หลังพ้นจากตำแหน่งแล้วเพราะว่าถึงตอนนั้นเขาหรือเธอก็ไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่รัฐแล้วจึงไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจของ

Formatted: Font: 20 pt, Complex Script Font: 20 pt
Formatted: Indent: First line: 1.27 cm
Formatted: Font: 20 pt, Complex Script Font: 20 pt
Formatted: Font: 20 pt, Complex Script Font: 20 pt

[3] อีกวิธีหนึ่งที่จะทำความเข้าใจวิธีคิดในการตรวจสอบที่ใช้อยู่คือผู้ยื่นบัญชีฯ ทุกคนมีแนวโน้มว่าจะโกงดังนั้นทุกคนจึงต้องถูกตรวจสอบอย่างละเอียดเข้มงวดพิถีพิถันเหมือนกันหมดแต่จากการตรวจสอบบัญชีประมาณ 4,500 บัญชีในแต่ละปีจะพบเพียง 4-5 บัญชีเท่านั้นที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดซึ่งสามารถใช้เป็นตัวบ่งชี้ถึงประสิทธิผลในการป้องปรามการกระทำทุจริต แต่ก็ควรจะต้องมีการพิจารณาหาวิธีการที่มีประสิทธิภาพในเชิงค่าใช้จ่ายด้วย เช่น แทนที่จะคิดว่าทุกคนมีแนวโน้มที่จะกระทำทุจริตก็อาจยอมรับหลักการที่ตรงกันข้ามโดยคิดว่าทุกคนมีความซื่อสัตย์สุจริตมีเพียงน้อยคนที่ทุจริต และถ้าหากคิดอย่างนั้นได้ก็จะสามารถออกแบบระบบที่ดีกว่าที่สามารถจะพุ่งเป้าไปที่คนจำนวนน้อยที่ทุจริตแทนที่จะตรวจสอบแบบปูพรมครอบคลุมทุกๆ คน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะไปตรวจสอบการดำเนินกิจการใดๆ ของเขาหรือเธอได้ แต่เพราะว่าข้อกำหนดนี้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากปฏิบัติตาม

3. การทบทวนแก้ไข

หนึ่งแล้ว มีอุปสรรคหลายอย่างต่อการปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว เช่น บทบัญญัติบางอย่างของกฎหมายที่มีอยู่ซึ่ง ป.ป.ช.ต้องปฏิบัติรวมทั้งเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ก็ยึดถือการตีความกฎหมายอย่างเคร่งครัดในกรณีที่ความเข้าใจไม่กระจ่างชัดหรือเห็นไม่ตรงกันสำหรับข้อกฎหมายบางข้อทำให้ยึดติดกับสถานภาพเดิมเคยทำอย่างไรก็ทำอย่างนั้นไม่อยากเปลี่ยนแปลงนอกจากและจนกว่าจะเห็นว่าปลอดภัยหรือไม่มีผลเสียจากการเปลี่ยนแปลงนั้น ในฐานะนักเศรษฐศาสตร์ ผู้เขียนในฐานะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พยายามโน้มน้าวกรรมการ ป.ป.ช. ท่านอื่นให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลงระบบที่ใช้อยู่เนื่องจากความไม่คล่องตัวของระบบตามที่กล่าวข้างต้นแต่การยอมรับร่วมกันก็ยังเป็นไปค่อนข้างช้า แต่อย่างไรก็ดีก็มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ซึ่งผู้เขียนอยากจะนำมากล่าวไว้ในบทความนี้
เมื่อปีที่แล้ว (2553) คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นชอบให้จัดตั้งคณะอนุกรรมการพิเศษเพื่อให้ข้อเสนอแนะการเปลี่ยนแปลงวิธีการแสดงบัญชีและตรวจสอบทรัพย์สิน คณะอนุกรรมการชุดนี้ ชื่อว่าคณะอนุกรรมการพิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีและตรวจสอบทรัพย์ ประกอบด้วยผู้เขียนเป็นประธาน เลขาธิการสำนักงาน ป.ป.ช. (ผู้บริหารสูงสุดของสำนักงาน ป.ป.ช.) และผู้อำนวยการสำนักที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สิน คณะกรรมการชุดนี้ได้เห็นชอบร่วมกันสำหรับการเปลี่ยนแปลงและวิธีการบางอย่างซึ่งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วจะทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับการยื่นบัญชีและการตรวจสอบทรัพย์สินดีขึ้น ซึ่งคณะอนุกรรมการได้เห็นชอบร่วมกันดังนี้

1. เห็นถึงความแตกต่างระหว่างบันทึกข้อมูลของเจ้าหน้าที่รัฐแต่ละคนที่อยู่ในฐานข้อมูลของเราที่ข้อมูลเกี่ยวกับแต่งตั้งใหม่หรือแต่งตั้งเพิ่มเติมจะถูกเพิ่มเข้าไปในฐานข้อมูลเดิมกับบันทึกข้อมูลที่เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องยื่นในแต่ละครั้งที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่ ในความเห็นของอนุกรรมการเห็นว่าข้อมูลส่วนบุคคลดีกว่าข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งเพราะบุคคลเป็นฐานที่ตายตัวของบันทึกข้อมูลและข้อมูลสำหรับตำแหน่งใหม่ (งานใหม่)ได้ถูกเพิ่มเติมเฉพาะส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงเข้าไปเท่านั้นเมื่อใดก็ตามที่มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง วิธีการที่ดำเนินการอยู่โดยการเก็บข้อมูลของบุคคลเดียวกันแยกกันเก็บตามตำแหน่งทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีสำเนาบัญชีเดียวกันของบุคคลเดียวกันซ้ำซ้อนจำนวนมาก[4]ปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้ยื่นบัญชีใหม่ทุกครั้งที่รับตำแหน่งใหม่ ดังนั้นคงต้องใช้เวลาอีกสักระยะก่อนที่ระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงจะนำมาใช้ได้

2. หนึ่งปีก่อนหน้าที่จะมีการเปลี่ยนแปลงครั้งล่าสุดบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะต้องกรอกด้วยการเขียนด้วยลายมือหรือการพิมพ์และข้อมูลทั้งหมดก็ถูกเก็บเข้าแฟ้มงานของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินด้วยมือเช่นเดียวกันและทำการตรวจสอบโดยใช้เครื่องคิดเลข ถึงแม้ว่าจะมีการจ้างบริษัทภายนอกเพื่อนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้กับระบบตรวจสอบทรัพย์สินแต่ก็ยังไม่มีการดำเนินการในเรื่องนี้แต่อย่างใด ส่วนหนึ่งของปัญหาคือทางบริษัทอาจมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์แต่ไม่ค่อยรู้เรื่องเกี่ยวกับระบบการตรวจสอบทรัพย์สินของ ป.ป.ช. แต่อย่างไรก็ตามคณะอนุกรรมการได้เห็นชอบให้มีการออกแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้สามารถกรอกรายละเอียดได้โดยทางอิเล็กทรอนิกส์และจัดทำซอฟแวร์สำหรับใช้ในการคำนวณและตรวจสอบความถูกต้อง

[4] เป็นเรื่องไม่ผิดปกติที่เจ้าหน้าที่รัฐบางคนต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินแยกกัน 30-40 บัญชีตลอดช่วงอายุราชการ

3. บัญชีแสดงทรัพย์สินแบบใหม่จะต้องออกแบบโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ 3 อย่างคือ 1) แบบฟอร์มต้องเป็นแบบเรียบ ๆ ไม่ยุ่งยากซับซ้อน เข้าใจง่ายและถามเฉพาะข้อมูลที่จำเป็นเท่านั้น 2) ต้องไม่สร้างภาระให้แก่ผู้ยื่นในการจัดหาข้อมูลที่ต้องการและแก่ผู้ตรวจในการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าว และ 3) ต้องตอบสนองจุดประสงค์ของการเปิดเผยและตรวจสอบทรัพย์สินก็คือป้องกันไม่ให้ผู้ยื่น จงใจให้ข้อมูลอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อมูลที่จะต้องเปิดเผย ได้มีการออกแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแบบใหม่และพร้อมที่จะใช้แล้ว (ตามแบบฟอร์มที่แนบ)

4. บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินแบบใหม่มีรูปแบบที่เป็นไปตามหลักการทางวิชาการสำหรับการแสดงรายการทรัพย์สิน หลักประการแรกคือการแยกรายได้ออกจากสินทรัพย์หรือความมั่งคั่งอย่างชัดเจน ความมั่งคั่งเป็นส่วนที่อยู่กับที่ (Stock Concept) ในขณะที่รายได้เป็นส่วนที่เปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น (Flow Concept) หรือพูดอีกอย่างก็คือความมั่งคั่ง เป็นพื้นฐานในการก่อให้เกิดรายได้ แต่รายได้ก็อาจจะเป็นส่วนหนึ่งหรือรวมเอาการบริโภคเข้าไปด้วย ดังนั้นรายได้จึงเท่ากับการบริโภคบวกด้วยความเปลี่ยนแปลงของความมั่งคั่งสุทธิ แนวคิดเรื่องรายได้นี้เป็นแนวคิดที่มีความเหมาะสมเชิงทฤษฎี และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในวิชาการคลังภาครัฐ สิ่งที่เพิ่มเข้ามาใหม่อีกอย่างหนึ่งคือ ต้องระบุวันที่ได้รับทรัพย์สินต่าง ๆที่แสดงไว้ในบัญชีฯ ที่ยื่นเพื่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบจะมีจุดอ้างอิงสำหรับการประเมินมูลค่าที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างถูกต้อง นอกจากนั้นยังถามข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งปัจจุบันของผู้ยื่นและย้อนหลังไป 5 ปี ข้อมูลนี้สำคัญมากหากต้องการรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการติดต่อเชิงธุรกิจ การติดต่อกันส่วนตัวหรือทางวิชาชีพในตำแหน่งที่ยื่นบัญชี

5. เมื่อมีการแยกรายได้ออกจากความมั่งคั่งในแบบฟอร์มใหม่ก็ทำให้เข้าใจได้ว่ารายการเคลื่อนไหวทางบัญชีจากธนาคารพาณิชย์และสถาบัน

การเงินอื่นๆ อาจมีส่วนที่บุคคลนั้นได้รับมาจากทั้งสององค์ประกอบนี้ เงินที่เหลืออยู่ในธนาคารจะต้องถูกตรวจสอบเทียบกับข้อมูลเกี่ยวกับรายได้และมูลค่าของทรัพย์สินเพื่อดูความสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกันของทั้งสองรายการนี้

6. ข้อกำหนดที่ให้ยื่นบัญชีฯหลังพ้นจากตำแหน่งเป็นปัญหาใหญ่สำหรับการบริหารในปัจจุบันตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่าไม่มีประสิทธิผลในการป้องปรามการกระทำทุจริตในขณะที่ดำรงตำแหน่ง ที่จริงแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไม่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลที่ออกจากราชการไปแล้ว หรือแม้ว่าจะพบว่าบุคคลนั้นร่ำรวยผิดปกติและเป็นการยากที่จะสรุปว่าการร่ำรวยนั้นมาจากทุจริต (หรือประพฤติมิชอบ) ในขณะดำรงตำแหน่ง (เพราะว่าบุคคลนั้นไม่ได้อยู่ในตำแหน่งแล้ว) เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย คณะอนุกรรมการได้เห็นชอบให้มีการแจ้งเตือนเจ้าหน้าที่รัฐที่พ้นตำแหน่งไปแล้วก่อนถึงกำหนดเวลายื่นเพื่อให้สามารถยื่นได้ทันเวลาและควรใช้แบบฟอร์มที่ง่ายขึ้นถ้าหากทรัพย์สินไม่มีการเปลี่ยนแปลงหรือให้รายงานเฉพาะส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลง

7. ระบบใหม่นี้ยังเปลี่ยนวิธีคิดเกี่ยวกับการเปิดเผยทรัพย์สินซึ่งตรงข้ามกับแนวคิดเดิมทีว่าผู้ยื่นบัญชีฯ ทุกคนมักจะแสดงบัญชีเป็นเท็จ แนวคิดใหม่นี้คิดว่าผู้ยื่นทุกคนกระทำโดยสุจริตโดยไม่มีเจตนาให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ[5] ภายใต้แนวคิดใหม่ทั้งเทคนิคการตรวจก็จะเปลี่ยนไปโดยสิ้นเชิง ในการตรวจสอบทรัพย์สินจะต้องผ่านขั้นตอน 3 ผ่าน ผ่านแรกคือการตรวจสอบความครบถ้วนของข้อมูล เอกสารประกอบ แบบบัญชีฯ การยื่นตรงเวลา ตัวเลขต่างๆ ให้มีครบถ้วน และอื่นๆ ถ้าผ่านขั้นตอนแรกนี้ก็ถือว่าผ่านการตรวจสอบตามกฎหมายแล้ว สำหรับการผ่านขั้นที่สองและที่สามคือขั้นตอน

[5] มาตรา 6แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยได้บัญญัติไว้ว่าทุกคนกระทำโดยสุจริต

การสุ่มตรวจบางบัญชี และตรวจเฉพาะเจาะจงบัญชีใดบัญชีหนึ่งหากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการแสดงข้อความอันเป็นเท็จในบัญชีใดบัญชีหนึ่ง

ตามมาตรา 35 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฉบับที่ 2 เมื่อได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้ประธานหรือกรรมการ ป.ป.ช. ลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวซึ่งแตกต่างจากข้อกำหนดเดิมที่ประธานหรือกรรมการ ป.ป.ช. ต้องลงลายมือชื่อกำกับในบัญชีฯ ทุกๆ แผ่น วิธีการใหม่ช่วยประหยัดเวลาในการที่กรรมการ ป.ป.ช. ต้องลงลายมือชื่อในเอกสารนับพันๆ หน้าเพียงเพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดของกฎหมายที่ว่าผู้ยื่นมีเจตนาที่จะหลอกลวงโดยการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อมูลหรือตัวเลขในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

4.บทสรุป: บทเรียนจากประเทศไทย

ในบทความนี้ได้วิเคราะห์ระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของไทยซึ่งพบว่าข้อกำหนดสำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงค่อนข้างจะเข้มงวดและการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ก็ค่อนข้างจะเคร่งครัดทำให้ผู้ยื่นบัญชีพูดกันอย่างกว้างขวางถึงความเคร่งครัดจริงจังในการยื่นบัญชีและ (จากผลการวิจัย) ทำให้เห็นได้ว่าเป็นวิธีการป้องปรามเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องการปกปิดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินได้เป็นอย่างดี จึงถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำหรับการป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพทำให้มีบัญชีฯ ค้างรอการตรวจสอบเป็นจำนวนมาก สถานการณ์เช่นนี้ยอมรับไม่ได้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงระบบให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

~~18.~~

ผู้เขียนรู้สึกเสียดายที่ไม่มีโอกาสได้เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาสำนวนคดี CTX 9000 ครั้งสุดท้าย เมื่อวันอังคารที่ 28 สิงหาคม ที่ผ่านมา เพราะหมดวาระการเป็นกรรมการ ป.ป.ช.ไปเสียก่อน ที่เสียดายก็เพราะว่าไม่รู้ว่าในการประชุมกันในครั้งนี้ท่านกรรมการได้ให้ความสำคัญกับประเด็นไหนในการจะชี้มูลหรือไม่ชี้มูลความผิดของใครบ้าง? เพราะในฐานะผู้เขียน (เมื่อครั้งยังเป็นกรรมการ ป.ป.ช.อยู่) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้หาข้อมูลเพิ่มเติมจากกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกาในคดีนี้มาให้คณะกรรมการดู เอกสารข้อมูลที่ได้นี้มีจำนวนมากถึงกว่า 5,000 แผ่น เป็นภาษาอังกฤษทั้งหมด ซึ่งได้ส่งมอบให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแล้วเมื่อเดือนที่ผ่านมา

ต้องยอมรับว่าอำนาจในการวินิจฉัยหรือใช้ดุลพินิจว่าหลักฐานใดเพียงพอหรือไม่เพียงพอที่จะชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดของกรรมการ ป.ป.ช. แต่ละท่าน เป็นอำนาจเด็ดขาดที่หากใช้อย่างตรงไปตรงมาไม่อาจมีใครไปก้าวล่วงได้ อย่างไรก็ตาม เป็นไปได้ว่าข้อมูลที่มีอยู่เป็นจำนวนมากจนทำให้อาจมองข้าม หรือมองไม่เห็นประเด็นที่เกี่ยวข้องที่สำคัญไปได้ ผู้เขียนอยากจะยกตัวอย่าง ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องคดี CTX 9000 นี้ ซึ่งใครต่อใครก็หาได้ใน internet เช่น ข้อตกลง (Agreements) ระหว่างกระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกากับบริษัท InVision ซึ่งเป็นผู้ขายเครื่องตรวจวัตถุระเบิด CTX 9000 ให้แก่ประเทศไทยในกรณียอมรับผิดว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมายต่อต้านการทุจริตของสหรัฐอเมริกา (US Foreign Corrupt Practices Act) และยอมเสียค่าปรับและการปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ของทางการ เพื่อแลกเปลี่ยนกับไม่ต้องถูกฟ้องคดีอาญา ข้อตกลงนี้สามารถหาดูได้จาก Web (http://lib.law.virginia.edu/Garrett/prosecution_agreements/pdf/invision/pdf) ย่อหน้าที่ 3 ของภาคผนวก A (Appendix A) ของข้อตกลงนี้ได้เขียนไว้ว่าดังนี้

“มีหลักฐานที่มีน้ำหนัก น่าเชื่อถือได้ว่าบริษัท InVision โดยผู้บริหาร A (Executive A) และผู้จัดการ A (Manager A) ได้ล่วงรู้ถึงความเป็นไปได้ที่สูงมากว่า ส่วนหนึ่งของแหล่งเงินที่ตัวแทน A (Agent A) ได้ให้หรือสัญญาว่าจะให้แก่เจ้าหน้าที่ของไทย (Officials) น่าจะเป็นส่วนต่างระหว่างราคาของสินค้าที่บริษัท InVision ได้รับจากบริษัทรับเหมาช่วง A (Subcontractor A) ที่ทำกับบริษัท A (Company A) และราคาที่บริษัทรับเหมาช่วง A (Subcontractor A) ได้รับจากการทำงานตามสัญญารับเหมาช่วงระบบตรวจสอบกระเป๋าสัมภาระผู้โดยสาร “ผู้บริหาร A (Executive A) มิได้สอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นนี้ ดังนั้นจึงเป็นการจงใจที่จะไม่รับรู้เกี่ยวกับความจริงว่าตัวแทน A (Agent A) มีความตั้งใจที่จะใช้ส่วนต่างของราคาที่จ่ายให้บริษัท InVision ตามสัญญาที่ทำไว้กับบริษัท A (Company A) และราคาที่บริษัทรับเหมาช่วง A (Subcontractor A) ได้รับจากสัญญาจัดทำระบบตรวจสอบกระเป๋า จ่ายให้หรือสัญญาว่าจะจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ของไทย”

30/08/2012

~~19.~~

เมื่อปลายปี 2555 ที่ผ่านมา คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคำแนะนำของคณะกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีมติเป็นเอกฉันท์ ให้มีบันทึกถึงคณะรัฐมนตรีให้แก้ปัญหาการขายสลากกินแบ่งของรัฐบาลเกินราคาและปัญหาที่ผูกติดกับระบบการดำเนินการเกี่ยวกับการออกสลากกินแบ่งดังกล่าว (เช่น การเอื้อประโยชน์ให้บุคคลบางกลุ่ม "กินหัวคิว" จากการได้รับโควต้าสลากที่พิมพ์ออกมา) โดยให้นำระบบการขายสลากโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ขายสลาก หรือที่เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า "หวยออนไลน์" มาใช้ได้

ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติในเรื่องนี้ได้มีการพิจารณากันอย่างกว้างขวางมาก่อนแล้วตั้งแต่ระดับคณะอนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตว่าการมีมติของ ป.ป.ช. ในครั้งนี้จะทำให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจผิดหรือไม่ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. สนับสนุนให้คนไทยเล่นการพนัน? แต่เมื่อพิจารณาเห็นพ้องกัน ว่าหน้าที่ของ ป.ป.ช. คือการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในเมื่อเห็นว่าระบบการดำเนินการเกี่ยวกับสลากกินแบ่งของรัฐบาลในชุดปัจจุบัน เป็นบ่อเกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยรัฐบาลเป็นผู้มีส่วนที่ทำให้เกิดขึ้น เราก็ช่วยหาทางที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว หากผู้ไม่เห็นด้วยกับการพนันในรูปแบบนี้สามารถกดดันหรือผลักดันให้รัฐบาลยุติการดำเนินการในเรื่องนี้ได้โดยสิ้นเชิง โดยไม่ก่อให้เกิดการทุจริตในรูปแบบอื่นขึ้นมาแทนที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็คงไม่ไปขัดขวางอะไร หรือไปมีบทบาทอะไร เราจึงได้เสนอมาตรการนี้ขึ้นมา

เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ระบบการดำเนินเกี่ยวกับการออกสลากกินแบ่งของรัฐบาลมีปัญหาในเรื่องการทุจริตมากมาย ตามความเห็นของฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตของ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นผู้ศึกษาเรื่องสลากกินแบ่งของรัฐบาลเป็นเวลาหลายปี เห็นว่าระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่จัดจำหน่ายผ่านระบบโควต้าเป็นระบบการผูกขาด ซึ่งประกอบด้วย ส่วน

ราชการ มูลนิธิ องค์การกุศลต่าง ๆ และบริษัทเอกชนรายใหญ่ โดยการขายขาด ถ้าจำหน่ายสลากไม่หมดก็ไม่รับคืน พ่อค้าคนกลางที่รับสลากไปจำหน่ายต่อก็ไม่มีทางเลือก นอกจากการขายสลากเกินราคาที่กำหนด เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคหรือผู้ซื้อสลาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย นอกจากนี้การให้โควตาแก่นิติบุคคลเอกชนที่เป็นผู้ผูกขาดผลประโยชน์มาเป็นเวลานานเป็นสิบ ๆ ปี เป็นวิธีการที่เอื้อประโยชน์ให้นักการเมืองบางคนที่ต้องการใช้อำนาจมาแสวงหาผลประโยชน์จากโควต้าดังกล่าว

ต้องถือว่าผู้เขียนในฐานะประธานอนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตของ ป.ป.ช. มีส่วนรับผิดชอบในการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องหวยออนไลน์อยู่ด้วย เพราะถ้าหากไม่เห็นด้วยจริง ๆ ก็คงหาทาง "เตะถ่วง" หรือประวิงเวลาเท่าที่ระเบียบจะอนุญาตให้ทำได้ แต่โดยที่ผู้เขียนเป็นนักเศรษฐศาสตร์ได้หาคำตอบในทางเศรษฐศาสตร์มาตอบผู้ที่จะโจมตีและวิพากษ์วิจารณ์การมีมติเรื่องหวยออนไลน์พร้อมแล้ว จึงตัดสินใจเสนอขึ้นไป ในลำดับแรกนั้นพวกเราเชื่อว่า การมีระบบซื้อ/ขาย สลากกินแบ่งในแบบออนไลน์ ไม่มีการได้ประโยชน์อันมิชอบจากระบบที่ได้วางไว้อย่างโปร่งใสตรงไปตรงมาอยู่ก่อนแล้ว ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบเหมือนกับระบบการซื้อขายสลากกินแบ่งของรัฐบาลในปัจจุบัน

แต่ที่สำคัญไปกว่านั้นคือ ผู้เขียนมีวิธีการอยู่ในใจแล้วว่าหากรัฐบาลต้องการก็สามารถใช้ระบบหวยออนไลน์ ซึ่งจะออกมาแทน (หรือเสริมในบางกรณี) ระบบสลากกินแบ่งในปัจจุบันในลักษณะที่อาจช่วยผู้ที่ซื้อหวยที่เป็นคนยากคนจนได้ หากเรารับข้อเท็จจริงที่สำคัญประการหนึ่งว่า คนจนที่สูญเสียเงินไปกับการซื้อหวย (แทนที่จะใช้ไปทำอย่างอื่นที่มีประโยชน์กว่า) โดยที่ไม่ได้อะไรตอบแทนกลับ (ในกรณีที่ไม่ถูกรางวัล) รัฐบาลอาจจะหักเงินซื้อหวยของคนยากคนจนเหล่านี้เก็บไว้ส่วนหนึ่ง ซึ่งจะหักไว้เท่าใดก็แล้วแต่นโยบายหรือความสามารถทางการคลังของรัฐบาล โดยถือว่าเป็นเงินออมที่รัฐบาลออมไว้ให้ในนามของผู้ซื้อ (ซึ่งรัฐบาลมีข้อมูลอยู่แล้วจากเลขประจำตัว 13 หลัก ที่ถูกบันทึกเข้าเครื่องในการซื้อแต่ละครั้ง) โดย

ผู้ซื้อไม่รู้ตัว เงินออมส่วนนี้รัฐบาลอาจมีนโยบายคืนให้แก่ผู้ซื้อ เมื่อผู้ซื้อเกษียณจากการทำงาน หรือมีอายุครบระดับหนึ่ง (เช่น 60 ปี) และยังมีฐานะยากจนอยู่ นโยบาย "คุณพ่อรู้ดี" ของรัฐบาลอย่างนี้ เชื่อว่าหากทำได้อย่างตรงไปตรงมา จะช่วยเป็นการปกป้องทางสังคม (social protection) อย่างหนึ่งของคนยากคนจน ซึ่งไม่อาจหยุดเล่นหวยได้

เมื่อผู้เขียนคิดวิธีการได้อย่างนี้ ก็รู้สึกเบาใจเป็นอันมาก และคิดว่าเมื่อตัดสินใจให้มตินี้ออกไปแล้วสามารถอธิบายกับผู้ที่ต่อต้านการพนันได้ และรู้สึกกระหยิ่มยิ้มย่องว่ามีแนวคิดที่ล้ำหน้านี้ก่อนใคร ๆ แต่ข้อเท็จจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ ได้มีนักวิชาการท่านหนึ่งได้คิดวิธีการที่จะช่วยคนยากคนจนที่เลิกเล่นหวยไม่ได้ในทำนองนี้ไว้ก่อนแล้วตั้งแต่เมื่อปี 2553 นักวิชาการผู้นี้คือ รศ.ดร.พรเพ็ญ วรสิทธา แห่งคณะพัฒนาการเศรษฐกิจที่นิด้า อาจารย์พรเพ็ญอาจจะไม่ได้สนใจถึงปัญหาการทุจริตและการเอื้อประโยชน์โดยมิชอบของระบบสลากกินแบ่งในปัจจุบันเหมือนกับเราที่ ป.ป.ช. แต่อาจารย์พรเพ็ญคิดเหมือนกับเราตรงที่ว่าจะต้องช่วยคนยากคนจนที่ยังซื้อหวยรัฐบาลอยู่ อาจารย์พรเพ็ญมองว่า ผู้ซื้อหวยส่วนใหญ่ไม่ใช่ซื้อเพราะชอบเสี่ยงแบบการพนัน แต่ซื้อเพราะต้องการลงทุนทางการเงิน มิใช่ติดการพนัน เพราะฉะนั้นหากมีตราสารทางการเงินที่เหมาะกับความต้องการของบุคคลกลุ่มนี้ และเป็นตราสารที่มีความเสี่ยงน้อยกว่าการซื้อหวย เงินที่หมดไปกับหวยก็สามารถแปลงสภาพเป็นเงินออมระยะยาว และเป็นการลดภาระทางการคลังของภาครัฐในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เกษียณอายุได้ทางหนึ่ง

ถึงแม้ว่ารายละเอียดของเราทั้งสองจะต่างกันบ้าง แต่การที่แนวคิดใกล้เคียงกัน น่าจะเป็นจุดเริ่มต้นที่เราน่าจะได้ทำการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ ทั้งในแง่มุมของประชาชนผู้ซื้อหวย และรัฐบาลผู้ขายหวย

~~20.~~

ในหลายปีที่ผ่านมา มีคนเอาเรื่องคุณสุเทพ เทือกสุบรรณว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่มาฟ้อง ป.ป.ช. หลายเรื่องด้วยกันทั้งในเรื่องที่เป็นความผิดทางอาญาและความผิดที่ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง แต่ส่วนใหญ่คุณสุเทพ จะรอดพ้นจากการถูกชี้มูลความผิดจาก ป.ป.ช. ทุกครั้ง จนถึงขณะนี้ มีอยู่เรื่องเดียวเท่านั้นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเสียงข้างมาก ชี้มูลความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของคุณสุเทพในกรณีเข้าแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำของกระทรวงวัฒนธรรม และได้ส่งเรื่องให้วุฒิสภาพิจารณาเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี (ซึ่งที่จริงคุณสุเทพพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว แต่หากวุฒิสภามีมติถอดถอนจริง ก็จะมีผลต่อสิทธิทางการเมืองของคุณสุเทพด้วย) แต่ในที่สุดวุฒิสภาก็ได้มีมติไม่ถอดถอนคุณสุเทพ ทำให้คุณสุเทพสามารถอยู่ในตำแหน่ง สส. ต่อไปได้

ในครั้งนี้ขาดมิติในทางเศรษฐศาสตร์ที่ควรนำมาพิจารณาด้วย และเป็นการใช้ดุลพินิจตีความทางกฎหมายที่มีความจำกัดมาก ๆ แต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งก็มีปัญหาอยู่แล้ว โดยปกติในการพิจารณาสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ประเด็นทางด้าน “เจตนา” ของผู้ถูกกล่าวหาจะถูกถกเถียงกันมากก่อนลงมติ

เพราะหากกรรมการเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาขาดเจตนาที่จะกระทำความผิดก็มักจะไม่ชี้มูลความผิด การขาดเจตนานี้อาจให้รวมถึงกรณีที่ไม่รู้ว่าการกระทำตามที่ถูกกล่าวหานั้นเป็นความผิด หรือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือเกินจากที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ด้วย แต่กรณีของคุณสุเทพในคดีนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสียงส่วนใหญ่ไม่มีข้อสงสัยในเรื่องนี้เลย โดยเห็นว่าคุณสุเทพมีเจตนาที่จะเข้าไปก้าวก่าย หรือแทรกแซงงานของกระทรวงวัฒนธรรม และเป็นเจตนาที่ทำ “เพื่อประโยชน์ของตนเองในทางการเมือง ในการสร้างฐานเสียงเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น (คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม) เพื่อประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือของพรรคการเมือง (คือ พรรคประชาธิปัตย์) ในด้านฐานเสียง คะแนนเสียง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม”

~~21.~~

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่าหน้าที่หลักขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อย่างเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารตามนโยบายของรัฐบาล แต่หลังจากที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ได้ทำงานไปประยะหนึ่ง ก็เริ่มมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากบุคคลหลายกลุ่มเช่นนักการเมืองหรือบรรดานักวิชาการด้านกฎหมายและรัฐศาสตร์ว่าองค์กรเหล่านี้มีอำนาจมากเกินไป หรือไม่จำเป็นในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เป็นใหญ่ในแผ่นดิน แนวคิดที่ว่าเสียงของประชาชนส่วนใหญ่ผ่านการเลือกตั้งเป็นเสียงที่สำคัญที่สุดอาจถูกพัฒนาไปไกลถึงขนาดว่ารัฐบาลที่ชนะการเลือกตั้งด้วยเสียงข้างมากจะทำอะไรก็ได้หากสิ่งนั้นเป็นสิ่งที่รัฐบาล (หรือพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกเป็นรัฐบาล) ได้สัญญาไว้ก่อนแล้วว่าจะทำ หรืออย่างน้อยเป็นสิ่งที่รัฐบาลเห็นว่าจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนเสียงส่วนใหญ่ที่เลือกตนขึ้นมา

เหตุผลอีกประการหนึ่ง ซึ่งสนับสนุนการใช้สิทธิเด็ดขาดของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลก็คือ การต้องมีองค์กรหนึ่งของประเทศที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐ (state) ในกิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศ เช่น การติดต่อกับต่างประเทศ การประกาศสงคราม หรือการบริหารจัดการภายในประเทศโดยทั่วไป การบริหารจัดการ หรือการปกครองประเทศแบบวันต่อวันนี้เอง ทำให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีบทบาทเด่นชัดกว่าอำนาจอื่นทั้งหมด โดยเฉพาะการอ้างว่า ฝ่ายบริหารสามารถใช้สิทธิเด็ดขาดนี้ได้ เพราะตนเองมีหน้าที่ต้องสร้างประโยชน์สุขให้เกิดแก่ประชาชนโดยทั่วไป (public good) John Locke นักปรัชญาการเมืองชาวอังกฤษก็สนับสนุนแนวคิดเช่นนี้ และกล่าวเพิ่มเติมด้วยซ้ำว่า ถึงแม้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ชัดเจนว่าทำได้ แต่หากไม่มีกฎหมายใดสั่งห้ามไว้ รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารก็สามารถใช้สิทธิ

เด็ดขาดนี้ในการบริหารตามนโยบาย (เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน) ได้เช่นเดียวกัน(Locke: prerogative is nothing but the power of doing public good without a rule).

“มาตรา 19 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

…

(11) เสนอมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในทางยุติธรรม”

แสดงว่า องค์กรอิสระอย่างเช่น ป.ป.ช. สามารถมีบทบาทเกี่ยวข้องกับสิทธิเด็ดขาดของฝ่ายบริหารได้บ้าง แต่ก็เป็นบทบาทที่ค่อนข้างยาก เพราะต้องหาจุดสมดุลให้ได้ระหว่างการยอมรับสิทธิเด็ดขาดของฝ่ายบริหาร และทำหน้าที่ด้านการป้องกันการปราบปรามการทุจริตของ ป.ป.ช. เอง

อย่างไรก็ตามหากทุกฝ่ายต่างทำหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่โดยไม่มีอคติต่อกันและกัน ประโยชน์สูงสุดก็จะย่อมตกแก่ประชาชนทุกคนในประเทศเป็นแน่แท้

~~22.~~

บทความเรื่อง"รัฐธรรมนูญมาตรา 68, 291 กับศาลรัฐธรรมนูญ ของอาจารย์สมลักษณ์ จัดกระบวนผล ซึ่งตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์มติชน ฉบับประจำวันที่ 18 ธันวาคม 2556 น่าจะสร้างความสั่นสะเทือนให้กับวงการทางกฎหมาย และทางการเมืองได้พอสมควร เพราะในบทความนี้ อาจารย์สมลักษณ์ได้วิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต่อคำร้องของบุคคลหลายกลุ่มให้การเข้าชื่อกันเองของ ส.ส. และ ส.ว. จำนวนกว่า 300 คน เพื่อขอแก้ไขในรัฐธรรมนูญหลายมาตรา ให้เปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาของ ส.ว. ที่เปลี่ยนไปจากเดิมว่ามีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวีการที่มิชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 วรรคหนึ่ง ว่าเป็นคำวินิจฉัยที่มีปัญหา ด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิ (1) ศาลรัฐธรรมนูญ ไม่มีอำนาจวินิจฉัยฉบับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา (2) กระบวนการยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 68 วรรค 2 ทำไม่ถูกต้อง เพราะ ไม่ได้ยื่นผ่านอัยการสูงสุด (3) คำวินิจฉัยมีความคลุมเครือ เพราะไม่ได้สั่งให้ผู้เกี่ยวข้องทำการแก้ไขอย่างไร (4) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้คำวินิจฉัยนี้ไม่มีผลผูกพัน รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามมาตรา 216วรรค 5 และ (5) ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนี้เป็นเสมือนการเข้าไปก้าวล่วงอำนาจนิติบัญญัติโดยอำนาจตุลการ

~~23.~~

ป.ป.ช. กับการชี้ชะตา 383 ส.ส./ส.ว. (2/1/2557)

ในที่สุด คณะกรรมการป.ป.ช. ก็มีมติ เมื่อวันที่ 26 ธ.ค. 2556 ให้แจ้งข้อกล่าวหา (อดีต) ประธานสภาผู้แทนราษฎร และ ประธานวุฒิสภาในความผิดที่เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาของ ส.ว. ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้วว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ความผิดตามข้อกล่าวหาข้างต้นนี้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเสียงข้างมาก (ตั้งแต่ 5 เสียงขึ้นไป) ชี้มูลความผิด เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสองท่านนี้ ก็จะต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ทันที (ตามมาตรา 55 ของ กฎหมาย ป.ป.ช.) และสำนวนเกี่ยวกับความผิดนี้จะถูกส่งไปที่วุฒิสภา เพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาถอดถอนออกจากตำแหน่ง และห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมือง 5 ปี และอาจถูกส่งฟ้องศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อลงโทษทางอาญาอีกด้วย ในโทษฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157

พิจารณาคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น แต่อาจจะมองได้ด้วยว่าทางคณะผู้พิพากษาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ใช้ เพราะในคดีที่ขึ้นสู่ศาลนี้อย่างน้อย 2 คดี ซึ่ง ครม ทั้งชุดเป็นผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่ คดีหวยบนดินและคดีกล้ายาง ศาลก็มิได้พิจารณาความผิดแบบ “เหมาเข่ง” กล่าวคือในคดีหวยบนดินนั้น ศาลตัดสินว่ามีความผิดเพียง 3 คน (ในบรรดาผู้ถูกกล่าวหาทั้งหมด 40 กว่าคน) คือ (1) ตัวรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ผู้ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้ดูแลเรื่องนี้โดยตรง (2) ประธานคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล และ (3) ผู้อำนวยการสลากกินแบ่ง คนที่สี่คือตัวนายกที่เป็นคนสั่ง น่าจะผิด

ด้วย แต่เผอิญหนีคดีอยู่ต่างประเทศเลยยังไม่ถูกพิจารณา ส่วนคดีกล้ายางนั้น ในเมื่อศาลเห็นว่า ตัวรองนายกที่รับผิดชอบสูงสุดในโครงการนี้ไม่ผิด ครม ทั้งชุดก็เลยไม่ผิดไปด้วย ทุกคนที่ถูกกล่าวหาก็เลยรอดหมด

~~24.~~

การออกมาแถลงข่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2557 ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ใส่ชื่อคุณยิ่งลักษณ์ ชินวัตร รักษาการนายกรัฐมนตรีของไทยในปัจจุบัน เป็นผู้ถูกกล่าวหาอีกคนหนึ่งในคดีทุจริตจำนำข้าว ซึ่งมีชื่อคุณบุญทรง เตริยาภิรมย์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้ถูกกล่าวหาอยู่ก่อนแล้ว รวมกับบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องอีก 14 คน ทำให้หลายคนเข้าใจผิด คิดว่าป.ป.ช. ไม่เคยรู้ หรือรับรู้ความเกี่ยวข้องของคุณยิ่งลักษณ์ในเรื่องโครงการจำนำข้าวมาก่อน เพิ่งจะมาค้นพบเร็ว ๆ นี้ จึงได้มีมติให้รวมเอาคุณยิ่งลักษณ์ในบัญชีผู้ถูกกล่าวหาด้วย ซึ่งข้อเท็จจริงแล้วมิได้เป็นเช่นนั้นเลย เพราะการร้องเรียนคุณยิ่งลักษณ์ในฐานะนายกรัฐมนตรีว่าเกี่ยวกับการทุจริตในโครงการจำนำข้าวได้ถูกรับไว้ในระบบการไต่สวนของ ป.ป.ช. ตั้งแต่เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2555 (เลขดำที่ 5660030122) ตามข้อมูลในเว็บของ ป.ป.ช. (www.nacc.go.th/nacc_accuse_detail2.php?aid=59060>). และคณะอนุกรรมการของ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนเบื้องต้นอยู่เกือบปี จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนส่งไปให้คุณบุญทรงและบุคคลอื่นรอง ๆลงมาได้รับทราบเมื่อเดือนมิถุนายน 2556 โดยดูเหมือนว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. พยายามจะกันคุณยิ่งลักษณ์ออกไปด้วยซ้ำ เนื่องจากอนุกรรมการและกรรมการหลายคนยังไม่ค่อยแน่ใจในความเกี่ยวข้องของคุณยิ่งลักษณ์ในเรื่องนี้ แต่ผลจากการรวบรวมข้อมูลพยานหลักฐานและสอบปากคำพยานบุคคลจำนวนมากจนถึงต้นปี 2557 นี้ ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีความแน่ใจในความเกี่ยวข้องคุณยิ่งลักษณ์ในเรื่องการทุจริตในโครงการจำนำข้าว จึงได้มีมติให้ใส่ชื่อคุณยิ่งลักษณ์เป็นผู้ถูกไต่สวนอย่างเป็นทางการ ตามที่กล่าวถึงข้างต้น และในเวลา 1 เดือนต่อมา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ประกาศว่าพร้อมแล้วที่จะแจ้งข้อกล่าวหาอย่างเป็นทางการกับคุณยิ่งลักษณ์ โดยจะออกหนังสือให้มารับทราบข้อกล่าวหาดังกล่าวในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ศกนี้

คงยังไม่มีใครรู้เพราะเป็นความลับ แต่ถ้าดูจากข้อมูลต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่เป็นข้อมูล

Formatted: Font: 20 pt, Complex Script Font: 20 pt
Formatted: Font: 20 pt, Complex Script Font: 20 pt

สาธารณะก็พอจะคาดเดาได้ว่าฐานความผิดของคุณยิ่งลักษณ์จะเป็นเช่นใด? ยกตัวอย่างเช่น ในเว็บของ ป.ป.ช. ที่กล่าวถึงแล้วข้างต้น ได้ระบุข้อกล่าวหาคุณยิ่งลักษณ์ไว้ว่า "....ทุจริตในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลที่รับจำนำข้าวเปลือกเจ้า และข้าวหอมมะลิ ความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 ที่ราคาเกวียนละ 15,000 บาท และ 20,000 บาท ตามลำดับ ประจำปี 2554 – 2555 วงเงิน 3.7 แสนล้านบาท และปี 2555 – 2556 ที่รัฐบาลอนุมัติไป 4.05 แสนล้านบาท โดยโครงการดังกล่าวมรการทุจริตเป็นเงินนับแสนล้านบาท และเป็นการบิดเบือนกลไกตลาด ขัดกับรัฐธรรมนูญ ปี 2550 เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศชาติและประชาชน"

คุณยิ่งลักษณ์ในฐานะนายกรัฐมนตรีในรอบ 2 ปี ที่ผ่านมา ไม่ใช่มีแต่เรื่องจำนำข้าวนี้เรื่องเดียว ข้อมูลจากเว็บของ ป.ป.ช. แสดงให้เห็นว่า ณ ขณะนี้ (ต้นปี 2557) มีคดีที่ร้องเรียนหรือกล่าวหาคุณยิ่งลักษณ์เกือบ 10 คดี อาทิ คดีที่ไม่ยับยั้งการออกพาสปอร์ตให้คุณทักษิณ, คดีอนุญาตให้สถานีโทรทัศน์แห่งประเทศไทยถ่ายทอดมวยที่มาเก๊าโดยให้คุณทักษิณเป็นผู้เปิดงาน, คดีแต่งตั้งนายทหารชั้นนายพลประจำปี 2555, คดีออกพระราชกำหนดเกี่ยวกับการกู้เงินเพื่อบริหารจัดการน้ำ 350,000 ล้าน, คดีไม่ดำเนินการให้หน่วยราชการทำข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะราคากลางในโครงการของรัฐ เป็นต้น คดีต่าง ๆ เหล่านี้กำลังอยู่ในกระบวนการไต่สวนของ ป.ป.ช. เพียงแต่ไม่เป็นข่าวเหมือนกับคดีเรื่องจำนำข้าว

คงไม่มีใครสามารถคาดเดาได้ว่าผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะออกมาเช่นใด แต่สิ่งที่ผู้เขียนสามารถพูดได้อย่างเต็มปากเต็มคำก็คือว่า กรรมการ ป.ป.ช. ทุกคน จะพิจารณาตัดสินเรื่องนี้อย่างตรงไปตรงมา โดยไม่มีอคติ หรือตกอยู่

ภายใต้อิทธิพลอันไม่ชอบใด ๆ ทั้งสิ้น และเมื่อถึงเวลานั้น เราก็จะพอรู้ว่า ปัญหาการเมืองไทยในปัจจุบันจะพัฒนาต่อไปทางไหน? อย่างไร?

~~25.~~

คนส่วนใหญ่มักจะคิดว่าความยุติธรรม (justice) เป็นเรื่องของกฎหมาย และนักกฎหมายเท่านั้นจะเป็นผู้เข้าใจถึงความยุติธรรมได้ดีที่สุด แม้แต่ผู้เขียนซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ซึ่งขณะนี้ได้มีโอกาสได้เข้ามาทำงานในหน้าที่ที่เกี่ยวกับการอำนวยความยุติธรรม ก็เคยคิดเช่นนั้นและพยายาม "จับทาง" และ"เลียนแบบ" นักกฎหมายในการอำนวยความยุติธรรม แต่ก็ค้นพบว่าไม่ได้ผล เพราะได้พบว่านักกฎหมายที่มิได้ศึกษาทางด้านปรัชญาและสังคมศาสตร์อย่างจริงจังจะมองเห็นความยุติธรรมในมุมที่แคบเกินไป และในหลายกรณี เป็นมุมมองที่ผิดด้วยซ้ำ จึงทำให้ผู้เขียนต้องกลับมาทบทวนวิชาเศรษฐศาสตร์อีกครั้งหนึ่ง และได้พบว่าวิชาเศรษฐศาสตร์สามารถให้คำตอบเกี่ยวกับความหมายของความยุติธรรมได้

โดยสรุปแล้วทฤษฎีเศรษฐศาสตร์บอกให้เรารู้ว่าการเลือกหรือการตัดสินใจของบุคคล (หรือของรัฐ) จะเกิดผลสองด้านเสมอ ทั้งบวกและทั้งลบ ทั้งต้นทุนและผลประโยชน์ การอำนวยความยุติธรรมในเรื่องใดก็แล้วแต่ควรจะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงทางเศรษฐศาสตร์ข้างต้นนี้ด้วย นอกจากนี้แล้ว ความยุติธรรมของปัจเจกบุคคลและความยุติธรรมของสังคมยังเป็นประเด็นที่เราจะต้องพิจารณาควบคู่กันไปเพื่อให้ได้ความยุติธรรมที่สมดุลที่สุด

~~26.~~

ทั้งในอดีตและปัจจุบัน มีเหตุการณ์เกิดขึ้นเสมอๆที่นักกฎหมายถูกใช้ให้เป็นผู้สนับสนุน (หรือคัดค้าน) ความถูกต้องเหมาะสมของกิจกรรมหรือโครงการหนึ่งๆ การทำหน้าที่ของ “เนติบริกร” ผู้นี้หากเป็นเรื่องภายในภาคเอกชนเอง ประชาชนทั่วไปที่ไม่เกี่ยวข้องด้วยก็ไม่เดือดร้อน แต่ถ้าเป็นโครงการของรัฐ การทำหน้าที่ของเนติบริกรผู้นี้อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้

นโยบายกิจกรรมการการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในสายตาของสังคมหรือประชาชนโดยทั่วไป ผู้มีอำนาจหรือรัฐบาลอาจจะได้รับบริการสร้างความชอบธรรมทางเศรษฐศาสตร์จากบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งน่าจะเรียกได้ว่า “เศรษฐบริกร” ในทำนองเดียวกันเราอาจจะให้คำนิยามของเศรษฐบริกรว่า คือ บุคคลผู้มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ความรู้หรือความเชี่ยวชาญของตน สนับสนุนหรือคัดค้านนโยบาย กิจกรรมหรือการกระทำบางอย่างเพื่อประโยชน์หรือเป็นวัตถุประสงค์ของบุคคลหรือองค์กรที่ผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์ผู้นั้นทำงานอยู่หรือรับใช้อยู่

ทำไมเราจึงจำเป็นต้องใช้บริการของเศรษฐบริกรเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่นโยบายกิจกรรม หรือการกระทำทางเศรษฐกิจบางอย่าง? เหตุผลที่สำคัญและอาจจะถือได้ว่าเป็นสัจธรรมในทางเศรษฐศาสตร์ คือไม่มีกฎที่แน่นอนตายตัวที่นักเศรษฐศาสตร์จะเห็นพ้องต้องกันหมดในทุกเรื่อง ในทางตรงกันข้ามในเรื่องเดียวกันหรือข้อเท็จจริงเดี่ยวกัน นักเศรษฐศาสตร์แต่ละคนอาจจะเห็นแตกต่างกันออกไปได้ตามแต่ข้อสมมุติเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือความเปลี่ยนแปลงในสภาวะแวดล้อมที่อาจจะมีผลต่อผลลัพธ์ของเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์หนึ่งๆได้ ข้อสรุปที่จะได้จากการศึกษาทางเศรษฐศาสตร์ในเรื่องใดก็แล้วแต่

อาจจะเกิดขึ้นได้จาก 2 ทาง คือ ด้วยวิธีการอนุมาน (deductive method) หรือ วิธีการปริมาน (inductive method) (ศัพท์ของผู้เขียนเอง) วิธีการอนุมานคือ การสรุปผลจากเหตุที่มีความเชื่อมโยงต่อเนื่องกัน ส่วนวิธีการปริมานนั้นใช้วิธีเฝ้าสังเกตปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงหลาย ๆครั้งจนแน่ใจแล้วว่าจะสามารถหาข้อสรุปได้จึงได้สรุปผลออกมา ในเศรษฐศาสตร์กระแสหลักนั้น การสรุปผลทางเศรษฐศาสตร์โดยวิธีการทดสอบในเชิงประจักษ์นั้น เป็นที่นิยมเพราะทำได้ง่ายและไม่ต้องถกเถียงกันมากเรื่องความสมจริงของข้อสมมติ แต่แม้กระนั้นก็ยังมีระดับของการยอมรับข้อสรุปดังกล่าว เช่นเรื่องบางเรื่อง มีข้อสรุปที่มั่นใจว่าถูกต้องเป็นอย่างมากมีโอกาสผิดพลาดไม่เกินร้อยละเท่านั้น เท่านี้ (เช่น ไม่เกินร้อยละ 5 เมื่อเทียบกับข้อสรุปบางอย่างที่มีข้อผิดพลาดสูงกว่า ขนาดร้อยละ 20 เป็นต้น)

ความเห็นเกี่ยวกับคดี King Power

เมื่อเดือนตุลาคม 2554 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาสำนวนคดีกล่าวหารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงหลายคนของการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทยว่าเอื้อประโยชน์ต่อบริษัทคิงเพาเว่อร์ในการทำสัญญาสัมปทานร้านค้าปลอดอากรในสนามบินสุวรรณภูมิและสนามบินอื่นๆซึ่งคณะอนุกรรมการไต่สวนได้ทำเสร็จแล้ว หลังจากการพิจารณาและถกเถียงกันอย่างเข้มข้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไดมีมติเสียงข้างมาก 5 ต่อ 4 เห็นด้วยกับข้อสรุปของคณะอนุกรรมการไต่สวนว่าผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่มีความผิดเนื่องจากกรณีดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการหลีกเลี่ยงกฎหมายร่วมทุนเพราะการลงทุนไม่ถึง 1000 ล้านบาท และไม่เป็นการกีดกันผู้ค้ารายอื่น

เพราะฉะนั้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องนี้จบแล้ว และไม่อาจนำมากล่าวหาร้องเรียนได้อีก แต่เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ ผู้เขียนซึ่งเป็นผู้หนึ่งในเสียงข้างน้อย ขออนุญาตที่จะแสดงความเห็นแย้งไว้เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเรื่องทำนองเดียวกันนี้อีกในอนาคต ดังต่อไปนี้

1. หลังจากได้ศึกษารายงานของคณะอนุกรรมการไต่สวนคดี King Power (KP) อย่างระมัดระวังตลอดช่วงเวลา 2 – 3 สัปดาห์ก่อนวันประชุม รวมถึงการศึกษาจากแหล่งข้อมูลอื่นๆ ด้วยตนเอง และการทดลองคำนวณตัวเลขต่างๆ ด้วยตัวเองเช่นเดียวกัน ผู้เขียนยอมรับว่ามีความสลับซับซ้อนของเรื่องซึ่งเกี่ยวข้องกับ “ตัวละคร” หลายตัว และ “ฉาก” หลายฉาก จนไม่อาจจะเข้าใจเรื่องทั้งหมดได้หากผู้ดูจะดูเฉพาะบางฉาก หรือเจาะจงจะ

"รัก" หรือ "เกลียด" เฉพาะตัวละครบางตัว เพราะฉะนั้นความเห็นของผู้เขียนเกี่ยวกับคดี KP จึงจะเป็นความเห็นในภาพรวมหรือในองค์รวม มิใช่มองเฉพาะจุดใดจุดหนึ่งของเรื่องซึ่งมีความสลับซับซ้อนสูงดังที่กล่าวถึงแต่ต้น

2. เนื่องจากการพิจารณาคดี KP นี้ จะใช้สำนวนของคณะอนุกรรมการไต่สวนฯ เป็นหลักฐาน ผู้เขียนจึงอยากเริ่มโดยการกล่าวว่า คณะอนุกรรมการฯ ทำงานได้อย่างละเอียด แต่ในมุมมองหรือพื้นที่ที่คับแคบเกินไป เหมือนม้าแข่งฝีเท้าดีที่มองเห็นทางข้างหน้าทะลุปรุโปร่ง แต่มองไม่เห็นข้างๆ เพราะเจ้าของเอาบังตามาปิดไว้ ความเห็นต่างๆ ที่ผู้เขียนจะเขียนถึงต่อไปนี้ จึงเป็นเรื่องที่ผู้เขียนได้จดบันทึกไว้ระหว่างการอ่านสำนวนของคณะอนุกรรมการไต่สวน โดยมิได้มีการลำดับเรื่องให้เป็นระบบ หากแต่ว่าเมื่อนึกถึงเรื่องอะไรได้ที่เกี่ยวกับความเข้าใจของคดีนี้ก็จะบันทึกลงไป

3. คำถามแรกที่ผู้เขียนอยากจะถามคณะอนุกรรมการไต่สวน ก็คือว่าโครงการนี้ประสบความสำเร็จในด้านต่างๆ อย่างไรบ้าง? เช่น ความสำเร็จในด้านการเงิน ดูจากรายได้ของบริษัท และรายได้ที่ส่งให้ ทอท. ความสำเร็จในด้านความพึงพอใจของผู้โดยสารที่ใช้บริการที่สนามบินและประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องการประเมินผลผลสัมฤทธิ์ของโครงการนี้ในภาพรวม หลายคนอาจจะบอกว่าไม่เห็นมันจะเกี่ยวกับคดีนี้ตรงไหน? อย่าลืมว่าในทางกฎหมาย ผู้กระทำอาจมีความผิดเพราะกระทำไป "เพื่อให้

เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด" แต่ในทางเศรษฐศาสตร์จะต้องมีการพิสูจน์ว่าความเสียหายที่ว่า คืออย่างไร? และหากความเสียหายแก่คนหนึ่งก่อให้เกิดการต่างตอบแทน (trade off) กับประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับคนอีกเป็นจำนวนมาก เราจะสามารถนำประเด็นนี้มาพิจารณาด้วยได้หรือไม่? นักเศรษศาสตร์จะต้องตอบว่าได้แน่นอน และต้องทำด้วย ดังนั้นจึงไม่แปลกทีเราจะต้องตรวจสอบถึงความสำเร็จของโครงการ

4. จากข้อมูลเปรียบเทียบ โดยดูจากผลประกอบการของกิจการเดียวกันที่สนามบินดอนเมือง กิจการผูกขาดด้านการขายของปลอดอากรและธุรกิจอื่นในตลาดจำเพาะอย่างเช่นในสนามบิน มีกำไรแน่นอนและมีความเสี่ยงต่ำมาก เพราะฉะนั้นกิจการเดียวกันที่สนามบินสุวรรณภูมิย่อมจะได้กำไรดีกว่าแน่นอน ถ้าดอนเมืองทำรายได้ได้ในระดับ 6 – 8 พันล้านต่อปี ที่สุวรรณภูมิก็คงไม่ต่ำกว่า 1 หมื่นล้านขึ้นไปต่อปี จุดนี้ไม่ต้องอาศัยนักเศรษฐศาสตร์ก็วิเคราะห์ได้ ใครที่ได้สัมปทานกิจการนี้ไป หากไม่ต้องแข่งขันกับใคร และไม่มีความกดดันเรื่องการต้องประมูลส่งผลตอบแทนให้กับ ทอท. ก็เชื่อได้เลยว่าจะต้องร่ำรวยมากขึ้นอีกมหาศาล

5. แต่การจะให้ใครได้รับสัมปทานหรือมีกระบวนการจัดการอย่างไรไม่ใช่ทำได้ง่ายๆ จะต้องมีวิธีการศึกษาอย่างเป็นทางการโดยผู้ศึกษาที่มีความเป็นกลางและมีความสามารถ ประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการมิได้เอาใจใส่เท่าที่ควร (แต่ถ้าตั้งใจจะให้เป็นเช่นนั้นแต่แรกก็แล้วไป) การเลือกหน่วยงานที่ทำการศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้

ของโครงการโดยดูแต่เพียงว่าเป็นหน่วยงานจากมหาวิทยาลัยของรัฐ มิได้เป็นหลักประกันเสมอไปว่าจะมีความเป็นกลางและมีความสามารถ จะต้องดูด้วยว่าใครเป็นคนทำ และมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องด้วยหรือไม่อย่างไร ในกรณีโครงการ KP นี้ ผู้มีอำนาจเลือกหัวหน้าคณะผู้ศึกษามีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจส่วนตัว (บริษัทเอกชนแต่มาทำงานในนามของมหาวิทยาลัย) และมีความเสี่ยงในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นอย่างมาก เพราะหัวหน้าผู้ศึกษามีความผูกพันกับพรรคการเมืองที่สนับสนุนโครงการนี้อยู่ ซึ่งโดยมารยาทและความเหมาะสมด้านจริยธรรมแล้วไม่ควรจะรับงานนี้ (จุฬาฯเองน่าจะต้องมีส่วนรับผิดตรงจุดนี้ด้วย อธิการบดีจุฬาซึ่งเป็นผู้จัดการสถาบันน่าจะต้องตอบคำถามนี้ให้ได้)

6. ดังนั้นถ้าผู้ศึกษาไม่เป็นกลางหรือมีความเสี่ยงเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนสูง ผลการศึกษาก็ใช้ไม่ได้ ในทางเศรษฐศาสตร์นั้นเรารู้กันดีว่า การศึกษาความเหมาะสมหรือความเป็นไปได้ของโครงการมีความไม่แน่นอนสูงมาก เพราะผลการศึกษาที่ได้จะขึ้นอยู่กับตัวแปรที่ใช้ในการศึกษารวมถึงข้อสมมุติต่างๆ ทั้งในด้านพฤติกรรมของคนที่เกี่ยวข้อง (ผู้โดยสาร การบริหารจัดการ ฯลฯ) และตัวเลขทางด้านการเงิน (อัตราส่วนลดที่ใช้ ระยะเวลาของโครงการ ต้นทุนประเภทต่างๆ และอื่นๆ) เกือบจะเรียกได้ว่านักเศรษฐศาสตร์ (ที่ไม่มีจริยธรรม หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนมีวาระซ้อนเร้น) จะศึกษาให้โครงการไหนออกมาดีก็ได้ ไม่ดีก็ได้การยอมรับผลการศึกษาโดยไม่ดูปัจจัยแวดล้อม อาจทำให้การมองปัญหาหรือประเด็นผิดพลาดได้

7. ประเด็นหนึ่งซึ่งมีการถกเถียงกันมากคือ ประเด็นที่ว่าโครงการ KP และการใช้พื้นที่เชิงพาณิชย์มีมูลค่าการลงทุนเกิน 1,000 ล้านบาทหรือไม่ ถ้าพูดกันอย่างตรงไปตรงมาและด้วยใจเป็นธรรมอย่างแท้จริงไม่มีเหตุผลที่มีน้ำหนักแต่อย่างใดในการที่ผู้มีอำนาจในการอนุมัติหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการจะพยายามเลี่ยงการใช้ พ.ร.บ.ร่วมทุน นอกเสียจากว่ามีวัตถุประสงค์ซ่อนเร้นในการที่จะเลี่ยงบริหารจัดการโครงการอีกขั้นตอนหนึ่งที่ต้องเกิดขึ้น แต่ถ้ามีการวางแผนที่ดี เราก็สามารถล่วงรู้ถึงเวลาและการเตรียมการที่จะต้องเกี่ยวข้องด้วยได้ และผลกระทบในทางบวกของการใช้ พ.ร.บ.ร่วมทุนนี้ก็มี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงื่อนไขและกลไกต่าง ๆ ที่จะช่วยปกป้องให้ผู้เกี่ยวข้องรอดพ้นจากความผิดพลาดจากการปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบถ้าแนวคิดข้างต้นถูกต้อง ก็เกือบจะสรุปได้โดยอัตโนมัติว่าความพยายามที่จะเลี่ยงการใช้ พ.ร.บ.ร่วมทุนโดยพยายามที่จะทำให้มูลค่าการลงทุนไม่ถึง 1,000 ล้าน เป็นเครื่องบ่งชี้อันหนึ่งว่าผู้ที่เกี่ยวข้องมีเจตนาที่ซ่อนเร้นอะไรบางอย่าง หรือที่จะหาประโยชน์อะไรบางอย่างจากช่องโหว่หรือข้อยกเว้นบางประการจากการที่ไม่ต้องใช้ พ.ร.บ.ร่วมทุน

8. สำหรับโครงการ KP และการใช้พื้นที่เชิงพาณิชย์ได้มีความพยายามจากหลายหน่วยงาน (รวมทั้งคณะอนุกรรมการ และที่ปรึกษาของกรรมการ ป.ป.ช.) ที่จะคำนวณมูลค่าการลงทุนที่แท้จริง ความพยายามนี้น่าจะเสียเปล่า เพราะผลการคำนวณจะแตกต่างกันออกไปตามแต่ข้อสมมุติที่ใช้ แต่สิ่งที่น่าแปลกใจเป็นอย่างยิ่งก็คือในเมื่อทุกฝ่ายรู้แล้วว่าค่าก่อสร้างอาคาร

ผู้โดยสารจะตกประมาณตารางเมตรละ 8 หมื่นบาท ถ้าโครงการ KP จะใช้เนื้อที่ 10,000 ตารางเมตรตั้งแต่ต้น มูลค่าการลงทุนในส่วนค่าก่อสร้างอย่างเดียวก็ 800 ล้านแล้ว ซึ่งเมื่อรวมกับการลงทุนในส่วนตกแต่งและสินค้าคงคลังที่จำเป็นจริง ๆ ก็จะเกิน 1,000 ล้านแน่นอน โดยไม่ต้องไปคิดอะไรมากการอ้างว่าใน TOR กำหนดไว้ให้คำนวณจากพื้นที่ 5,000 ตารางเมตรเป็นขั้นต่ำ ส่วนใช้จริงจะใช้เท่าใดก็ได้ ดูแล้วเป็นเรื่องน่าขบขันเพราะถ้าเช่นนั้น เนื้อที่ในTOR จะถูกกำหนดให้ต่ำเท่าใดก็ได้เพื่อที่จะให้มูลค่าการลงทุนต่ำกว่า 1,000 ล้าน ให้จงได้

9. คณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นด้วยกับผลการศึกษาของจุฬาที่เสนอให้มีผู้ประกอบการเจ้าเดียว และเป็นเจ้าเก่าด้วยเพราะมีผลงานที่ดีในรายงานของจุฬามีการกล่าวถึงข้อเท็จจริงที่ว่าข้อเสียของการให้เจ้าเก่าทำต่อโดยไม่ต้องประกวดราคาใหม่มีเพียงข้อเดียวคือ ไม่มีการแข่งขัน แต่ข้อดีมีถึง 7 ข้อ (ตามความเห็นของที่ปรึกษาประธานกรรมการ ป.ป.ช.) ถ้าการสรุปว่าการให้ผู้ประกอบการเจ้าเก่าได้รับสัมปทานเพราะมีข้อดี 7 ข้อ มีข้อเสียข้อเดียว ผู้เขียนคงต้องกล่าวว่าเป็นเรื่องน่าตลก เพราะข้อดีข้อเสียจะเขียนให้ข้อไหนมีจำนวนมากกว่าก็ได้ผู้เขียนสามารถหาเหตุผลมาสนับสนุนการหาผู้ประกอบการรายใหม่ที่ไม่ใช่ KP จำนวน 10 ข้อ โดยไม่เหนื่อยยากอะไรเลย

10. จากเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในช่วงเวลาต่างๆกัน ผู้ที่อ่านเรื่องนี้โดยตลอด จะเห็นว่ามีความพยายามที่จะให้ KP ได้รับสัมปทานที่สุวรรณภูมิ

ตั้งแต่ต้นจนจบ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกคนที่จะมาทำการศึกษา การให้เจ้าของ KP และผู้จัดการมานั่งประชุมคณะทำงานที่จะทำสัญญาด้วย การไม่สนใจที่จะพิจารณาเนื้อที่ที่จะใช้จริงตั้งแต่เมื่อตอนทำสัญญา หรือการไม่สนใจว่าผู้ประกอบการจะจ่ายผลตอบแทนให้อย่างตรงไปตรงมาโดยไม่มีข้อแม้หรือข้อยกเว้น (เช่นรายได้จากร้านในเมืองไม่นับ เป็นต้น) ทั้งนี้ยังไม่นับปรากฏการณ์อื่น ๆ ที่ชี้ให้เห็นถึงความโน้มเอียงที่คณะกรรมการที่พิจารณาจะเอื้อประโยชน์ให้กับ KP เช่นการถือหุ้นอยู่ส่วนหนึ่งและการให้เจ้าพนักงานของ KP มาร่วมอยู่ในคณะกรรมการพิจารณาโครงการด้วย เป็นต้น

11. สำหรับโครงการใช้พื้นที่เชิงพาณิชย์ดูจะรอดพ้นจากจุดเสี่ยงของการกระทำผิดตามมาตรา 12 ของ พ.ร.บ.ฮั้ว กล่าวคือมีการประกวดราคาและมีผู้เสนอเข้าแข่งขัน 2 ราย โดยกลุ่มของ KP เป็นผู้ชนะการประกวดราคา สิ่งที่น่าแปลกในกรณีหลังนี้ก็คือ เนื้อที่ที่จะใช้คำนวณเพื่อจะดูขนาดของเงินที่จะส่งให้การท่าฯ เนื้อที่ที่กำหนดใน TORคือ 20,000 ตารางเมตร แต่ KP ใช้ตัวเลข25,800 ตารางเมตร ตั้งแต่ตอนเสนอโครงการ โดยจะส่งเงินให้การท่าปีละ 1,431 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าของคู่แข่งอีกบริษัทหนึ่งซึ่งเสนอให้เพียง 1,210 ล้านบาท ซึ่งน้อยกว่า แต่ถ้า KP ถูกบังคับให้ใช้ตัวเลข 20,000 ตารางเมตรจริงแล้วลดการส่งเงินให้ตามบัญญัติไตรยางศ์ จำนวนเงินที่จะส่งให้จะลดลงประมาณ 358 ล้านบาท ซึ่งจะน้อยกว่าของบริษัทคู่แข่งซึ่งน่าจะทำให้ชนะการประมูลตรงจุดนี้ผู้เขียนก็ไม่เข้าใจว่าทำไมบริษัทคู่แข่งของ KP จึงไม่โวยวาย

12. ภายใต้ข้อเท็จจริงตามที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ จึงพอจะสรุปได้ว่าผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นคณะผู้ศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ คณะทำงานเพื่อคัดเลือกผู้สมควรได้รับสัมปทานหรือคณะกรรมการการท่าฯ มีส่วนที่จะเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัท KP มากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันออกไป การกระทำความผิดน่าจะมี 2 ขยัก คือในขยักแรกเป็นความพยายามที่จะทำให้โครงการนี้มีวงเงินลงทุนไม่ถึง 1,000 ล้าน เพื่อจะทำให้ผู้มีอำนาจสูงสุดเลือกว่าจะใช้วิธีการเจรจากับผู้ประกอบการผู้ขอต่อสัญญาหรือจะเปิดประมูลก็ได้แต่ถึงแม้จะผ่านความผิดในขยักแรกไปได้ก็คงต้องเจอความผิดในขยักที่ 2 คือความผิดที่เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐหรือกฎหมายฮั้วของเรา ซึ่งในมาตรา 12 กล่าวว่า“...เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใดๆโดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคารายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ มีความผิดฐานกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีถึง 20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึง 4 แสนบาท”

13. อย่างไรก็ดีการจะพิจารณาความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหาคนไหนจะต้องมีทฤษฎีหรือหลักเกณฑ์การพิจารณาด้วยว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดจริงและสมควรได้รับโทษ หลักที่จะใช้ก็อาจมีหลายหลักประกอบกัน เช่นหลักของ “การกระทำโดยเจตนา” หรือว่าทำโดยประมาท

<u>เล่นเล่อ รู้เท่าไม่ถึงการณ์ และหลักภาระความรับผิดแห่งอำนาจ (accountability of power) ว่าความผิดจะตกไปอยู่ที่ระดับใดบ้าง ซึ่งต้องดูว่าผู้นั้นเป็น "ต้นคิด" หรือ "เจ้ากี้เจ้าการ" หรือมีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายมากน้อยเพียงใด ซึ่งหลังจากได้พิจารณาข้อเท็จจริงและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดอย่างรอบคอบแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นเกี่ยวกับผู้ "เข้าข่าย" ต้องรับผิดชอบคดีนี้หลายคน แต่ในเมื่อเรื่องจบแล้วโดยไม่มีใครผิด ก็เป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมและไม่สมควรอย่างยิ่งที่ผู้เขียนจะทำเช่นนั้น จึงขอบันทึกความเห็นเสียงข้างน้อยไว้แต่เพียงเท่านี้</u>

~~27.~~

ข่าวการยื่นฟ้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญของกลุ่มนักวิชาการจากนิด้า ธรรมศาสตร์ และเกษตรศาสตร์ขอให้ใช้อำนาจศาลยุติหรือยับยั้งโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลชุดปัจจุบัน เพราะว่าขัดต่อมาตรา 84(1) แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทำให้นักกฎหมายมหาชนหลายคนเกิดความงุนงงว่าสามารถทำได้หรือไม่? ผู้เขียนเองก็มีความสนใจในเรื่องนี้อยู่ (ไม่ใช่ในฐานะนักกฎหมาย หากแต่ในฐานะนักเศรษฐศาสตร์ที่มีโอกาสได้ใช้กฎหมายในการต่อต้านการทุจริตในช่วงหลายปีที่ผ่านมา) จึงได้สอบถามจากบรรดานักวิชาการที่ร่วมกันลงชื่อยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้ได้ข้อสรุปว่าสิ่งที่นักวิชาการเหล่านี้ได้ทำลงไปอาจเป็นการสร้างนวัตกรรมทางกฎหมายที่ยังไม่เคยมีมาก่อน และมีความสำคัญต่ออนาคตของประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง

(ก) ไม่ยื่นผ่านศาลปกครอง เพราะการไม่เห็นพ้องกับโครงการการรับจำนำข้าวของรัฐบาลมิใช่เป็นคดีพิพาทระหว่างนักวิชาการเหล่านี้ กับหน่วยราชการของรัฐ หรือตัวรัฐบาลเองในเรื่องที่เกี่ยวกับการปกครอง และในบทบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาคดีของศาลปกครองก็ระบุไว้ชัดเจนว่า ศาลปกครองจะมารับพิจารณาเรื่องที่เป็นนโยบายของรัฐบาล

(ข) ไม่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินทั้ง ๆ ที่หลายฝ่ายอาจจะเห็นว่าน่าจะตรงที่สุด เพราะมาตรา 245 แห่งรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ระบุไว้ว่า "ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ากรณีดังต่อไปนี้: (1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า........" แต่นักวิชาการบางคนแย้งว่าการจะให้ผู้ตรวจการเป็นคนยื่นฟ้องนั้นจะต้องมีการขัดกันของ "บทบัญญัติแห่งกฎหมาย" กับตัวรัฐธรรมนูญ เผอิญโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล

มิได้ออกเป็นกฎหมาย เป็นเพียงมติ ครม. หรือนโยบายที่ไม่มีกฎหมายใด รองรับ จึงอาจไม่เข้าข่ายที่จะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ยื่นฟ้อง

(ค)ไม่ยื่นต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพราะกลุ่มนักวิชาการเห็นว่า มิใช่เรื่องที่เป็นการกระทบต่อสิทธิมนุษยชนตามนัยยะของมาตรา 257

ด้วยเหตุนี้กลุ่มนักวิชาการจึงตัดสินใจส่งเรื่องตรงไปที่ศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่วอกแวกทั้งนี้เพราะนักวิชาการซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักเศรษฐศาสตร์ได้มองเห็นแล้วว่า การกระทำหรือการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวของรัฐบาลชุดนี้เป็นการขัดต่อบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของมาตรา 84(1) อย่างชัดแจ้งและรุนแรงที่สุด เท่าที่ได้มีการติดตามการทำงานของภาครัฐมา และที่ว่าขัดนี้ ก็เป็นไปตามข้อเท็จจริงดังนี้

(1) เจตนารมณ์ของมาตรา 84(1) คือการป้องกันไม่ให้รัฐบาลหรือองค์อำนาจของรัฐอื่นใดเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจจากระบบเสรีนิยมที่อาศัยกลไกตลาด เป็นระบบสังคมนิยมที่รัฐ หรือรัฐบาลทำตัวเป็นผู้ผูกขาดในการกำหนดนโยบายการแข่งขันกับเอกชนเหมือนกับที่รัฐบาลชุดนี้กำลังทำอยู่

(2) การที่รัฐบาลอ้างว่าไม่ได้ตัดสิทธิเอกชนในการแข่งขันทำการค้าข้าว เป็นเหตุผลที่ฟังไม่ขึ้น เพราะรัฐบาลใช้อำนาจรัฐและทรัพยากรของรัฐในการตั้งราคารับซื้อข้าวที่สูงเกินราคาตลาดมากจนไม่มีเอกชนรายใดจะเข้ามาแข่งขันด้วยได้

(3) การที่รัฐบาลอ้างว่าโครงการรับจำนำนี้ช่วยเกษตรกรได้ดีที่สุดก็ไม่ใช่เช่นเดียวกัน เพราะนักวิชาการที่เป็นนักเศรษฐศาสตร์เกือบร้อยคนสามารถอธิบายได้ว่ามีวิธีอีกหลายวิธีที่เกษตรกรจะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐในจำนวนหรือขนาดเดียวกัน โดยการไม่ไปทำลายระบบการค้า และการผลิตข้าว ซึ่งจะส่งผลในทางลบต่ออนาคตของประเทศไทย หากรัฐบาลจะฟังนักวิชาการเหล่านี้ซึ่งมีความเห็นอกเห็นใจเกษตรกรไทยไม้แพ้ใครในรัฐบาลบ้าง ก็น่าจะได้วิธีการที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และช่วยทั้งเกษตรกร ชาวนา และรักษาดุลยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย

(4) การจะอ้างว่ารัฐบาลทำโครงการรับจำนำข้าวเพื่อปฏิบัติตามมาตรา 84(8)ที่ให้คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ในการผลิตและการตลาด และส่งเสริมให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนสูงสุดนั้น ฟังไม่ขึ้นเช่นเดียวกัน เพราะเป็นวิธีการที่ไปขัดกับมาตรา 84(1) และมีวิธีอื่นอีกมากมายที่จะบรรลุถึงเป้าหมายตามมาตรา 84(8) ได้โดยมีประสิทธิภาพจากการใช้ทรัพยากรมากกว่า และไม่ขัดกับเจตนารมณ์ของการรักษาระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมที่อาศัยกลไกตลาดและการแข่งขันตามที่กล่าวถึงแล้วข้างต้น

ในเมื่อเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน (หรือเกิดขึ้นในระดับที่จะนำให้ประเทศชาติเสียหายเป็นแสน ๆ ล้านเช่นนี้) นักวิชาการเหล่านี้มองซ้าย มองขวา ก็ไม่เห็นช่องว่าจะส่งผ่านไปให้ใครก่อน จึงตัดสินใจส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง เพราะในต่างประเทศนั้น หากการกระทำของรัฐเป็นการ "ขัดต่อรัฐธรรมนูญ" (unconstitutional) ซึ่งอาจไม่เกี่ยวกับความเสียหายระดับนี้ ก็ยังมีช่องทางที่ประชาชนจะยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงอยู่แล้ว

มาตราที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องของนักวิชาการเหล่านี้ไว้พิจารณาได้ ก็เห็นจะต้องใช้มาตรา 212 ซึ่งระบุว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิ์หรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ มีสิทธิ์ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยการใช้สิทธิ์ตามวรรคต้นนี้เป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีอื่นได้แล้ว

~~28.~~

(2/10/2555)

เมื่อตอนที่นักวิชาการจากนิด้า ธรรมศาสตร์ และเกษตรศาสตร์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักเศรษฐศาสตร์ ออกมารวมตัวกันยื่นหนังสือถึงประธานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้ยับยั้ง หรือยุติ โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลชุดปัจจุบัน เพราะเห็นว่าเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญที่เราใช้อยู่ในปัจจุบัน และกำลังสร้างความเสียหายให้แก่ระบบเศรษฐกิจของไทยอย่างมหาศาลนั้น ผู้ที่สนับสนุนรัฐบาลในนโยบายนี้จะพากันต่อว่าและด่าทอนักวิชาการเหล่านี้ว่าเป็นคนไม่เห็นอกเห็นใจเกษตรกร ชาวไร่ ชาวนา ที่กำลังได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลให้ลืมตาอ้าปากได้และรายได้ฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้น ซึ่งนักวิชาการเหล่านี้ก็ตอบโต้ว่ารัฐบาลต่างหากที่กำลังใช้อำนาจรัฐดำเนินนโยบายที่ทำลายระบบเศรษฐกิจที่ยั่งยืนในระยะยาว โดยเอาเกษตรกร ชาวไร่ ชาวนา เป็นตัวประกัน ทุ่มทรัพยากรของประเทศซึ่งเป็นของทุกคน ไม่ใช่ของนักการเมืองคนใดคนหนึ่งในรัฐบาล เพียงเพื่อบรรลุผลในระยะสั้นในรูปแบบของการได้เสียงสนับสนุนทางการเมืองจากเกษตรกร ชาวไร่ ชาวนา โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับระบบเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

ปัญหาที่มักจะตามมาก็คือว่าอรรถประโยชน์ข้าวต้นนี้หมายถึงอรรถประโยชน์ของใคร? แน่นอนว่าคำตอบที่ถูกต้องคือ อรรถประโยชน์ของคนทั้งประเทศ แต่ความจริงคือว่า คนในประเทศมีหลากหลายประเภท มีความรู้ความสามารถที่แตกต่างกัน จะให้คนทั้งหมดเหมือนกันได้อย่างไร? วิธีการที่เหมาะสมและเป็นธรรม คือการให้โอกาสในการดำรงและดำเนินชีวิตของทุกคนในสังคมให้เท่าเทียมกันไว้ก่อน เปิดโอกาสให้แต่ละคนแข่งขันกันตามความสามารถของแต่ละคนก่อน และเมื่อสภาวะแวดล้อมในโอกาสและการแข่งขันไม่เป็นเช่นนั้นก็จะเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะเข้ามาแทรกแซงเพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมดังกล่าว

สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับปัญหาของชาวนาในประเทศไทยได้ เนื้อที่ของบทความนี้คงจะน้อยเกินไปที่ผู้เขียนจะสามารถอธิบายทุกเรื่องให้ครบถ้วนสมบูรณ์ได้ จึงใคร่นำเสนอแนวคิดแต่เพียงจุดเดียวคือการตอบคำถามว่า หากรัฐบาลต้องการคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกร ชาวไร่ ชาวนา ด้วยวิธีที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ (คือไม่บิดเบือนกลไกตลาด) และไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ จะทำได้หรือไม่?

สมมุติว่ารัฐบาลตั้งใจไว้ก่อนแล้วว่าจะต้องช่วยชาวนารายย่อยที่มีที่ดินขนาดเล็กหรือไม่มีที่ดินเลย ต้องเช่าที่คนอื่นทำนา ให้มีความเป็นอยู่ที่ดีที่ยอมรับได้ในระดับหนึ่ง รัฐบาลก็กำหนดไปเลยว่าชาวนากลุ่มเป้าหมายเหล่านี้จะได้รับการอุดหนุนในรูปเงินหรือสิ่งของจำนวนหนึ่งถือเป็นสิทธิขั้นต่ำหรือขั้นพื้นฐานเช่น ครอบครัวละ 100,000 บาทต่อปี กล่าวคือหากชาวนาคนไหนทำนาไม่ได้เลยในปีนั้นก็จะได้รับอุดหนุนตามสิทธิเงินอุดหนุนขั้นต่ำ 100,000 บาท แต่เมื่อสามารถทำนาหรือมีรายได้ด้วยตนเองเพิ่มขึ้นก็สามารถเก็บเงินส่วนที่หักภาษีเงินได้ที่จ่ายให้รัฐบาลไปแล้วไว้ได้จนถึงจุดสมดุลที่ชาวนาผู้ที่มีฐานะดีจนรัฐบาลไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ชาวนาผู้นั้นอีกต่อไป วิธีการนี้จะช่วยทั้งการรักษาสวัสดิการขั้นต่ำหรือขั้นพื้นฐานของชาวนาแต่ละครอบครัวและไม่มีผลกระทบต่อแรงจูงใจ (incentives) ในการทำนาอีกด้วย รัฐบาลยังสามารถกำหนดได้ว่าจะมีความสามารถที่จะช่วยชาวนาในแต่ละปีได้อย่างไร ทั้งนี้เพราะปริมาณเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจะต้องจ่ายในแต่ละปีจะถูกกำหนดไว้ชัดเจนตามสมการง่าย ๆ ดังนี้

$$S = M - tE$$

โดย S คืองบประเทศเงินอุดหนุน (subsidy) ที่จะให้แก่ชาวนาทั้งหมดในแต่ละปี M คือ เงินอุดหนุนขั้นต่ำ (minimum income) ที่จะให้แก่ชาวนาแต่ละครอบครัวในแต่ละปี (เช่น 100,00 บาทต่อปี) E คือรายได้ที่ชาวนาทำได้เอง (earning) และ t คืออัตราภาษีเงินได้ที่จะเก็บจากรายได้ที่ชาวนาหาได้เอง

เพราะฉะนั้นตามสูตรนี้ การอุดหนุนโดยรัฐบาลจะลดลงเรื่อย ๆเมื่อชาวนามีความสามารถในการหารายได้มากขึ้น และสมมุติว่าในกรณีที่รัฐบาลตั้งเงินอุดหนุนขั้นต่ำไว้ 100,000 บาทต่อปี และอัตราภาษีที่จะเก็บจากรายได้ที่ชาวนาหาได้เองเท่ากับร้อยละ 25 ก็จะหมายความว่า รัฐบาลจะบรรลุถึงจุดสมดุล (break-even point) คือไม่ต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้ชาวนาผู้ทำนาครอบครัวนี้เมื่อชาวนาครอบครัวนี้มีรายได้ 400,000 บาทต่อปีเงินที่จะใช้ในโครงการนี้จะน้อยกว่าเงินที่ใช้ในโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลปัจจุบันเสียอีก ชาวนาก็ได้รับความช่วยเหลือเต็มเม็ดเต็มหน่วย และระบบเศรษฐกิจก็ไม่ได้รับการบิดเบือนทำให้เสียหาย

ชาวนาไทยได้อย่างตรงไปตรงมา และไม่เป็นช่องทางให้นักการเมืองหาประโยชน์จากโครงการเหมือนกับโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลในปัจจุบัน ซึ่งนอกจากจะผิดรัฐธรรมนูญ สิ้นเปลือง และไร้ประสิทธิภาพแล้วยังเป็นการทำลายอนาคตของเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

~~29.~~

เมื่อสมัยที่ผู้เขียน~~ผม~~เป็นผู้อำนวยการสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อเกือบ 30 ปี มาแล้ว อาจารย์นิธิเป็นนักประวัติศาสตร์ไทยผู้หนึ่งซึ่งมีคุณูปการต่อสถาบันไทยคดีฯ เป็นอย่างยิ่ง ~~ผม~~ผู้เขียนจำได้ว่าเราได้มีส่วนช่วยเผยแพร่งานชิ้นเอกของท่านในเรื่องพระเจ้ากรุงธนบุรี และงานด้านประวัติศาสตร์ไทยอื่น ๆ อาทิ สภาพการเมืองการปกครองในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช เป็นต้น ผู้เขียน~~ผม~~เองในฐานะนักเศรษฐศาสตร์ แต่ไปทำงานเป็นผู้อำนวยการในองค์กรวิชาการทางด้านประวัติศาสตร์รู้สึกขัดเขินอยู่บ้างในระยะแรก แต่ก็มิได้เป็นปัญหาอะไร เพราะตัวเอง~~ผม~~ชื่นชมในงานทางด้านประวัติศาสตร์ของนักประวัติศาสตร์ไทย (อย่างเช่น อาจารย์นิธิ และนักวิจัยทางด้านงานประวัติศาสตร์ของสถาบันไทยคดีฯ~~ ของผม~~) ทำให้เวลาที่~~ผม~~ทำงานอยู่ที่ไทยคดีเป็นช่วงเวลาที่ผู้เขียน~~ผม~~มีความสุขมากที่สุดช่วงหนึ่งของการอยู่ที่ธรรมศาสตร์

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลปัจจุบัน ก็~~ผม~~รู้สึกตกใจมากถึงความกล้าของอาจารย์ที่ออกมาชนกับแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์อิสระส่วนใหญ่ของประเทศในเรื่องจำนำข้าว ~~ผม~~ผู้เขียนจำได้ว่าเมื่อตอน~~ผม~~เป็นผู้อำนวยการสถาบันไทยคดี~~ผม~~ผู้เขียนมีผลการศึกษาของ~~ผม~~ผู้เขียนเองที่จะยืนยันได้ว่าการอ่านชื่อที่ถูกต้องของ John Bowring คือ เซ่อร์ จอห์น “โบริ่ง” ไม่ใช่ เซ่อร์ จอห์น “เบาริ่ง”เหมือนกับที่นักประวัติศาสตร์ไทยทุกคน (รวมทั้งอาจารย์นิธิด้วย) อ่าน แต่~~ผม~~ผู้เขียนก็เจียมเนื้อตัวไม่อยากออกไปท้าทายนักประวัติศาสตร์ไทยในพื้นที่ที่ไม่ใช่ความเชี่ยวชาญของตัวเอง~~ผม~~ แต่ในฐานะที่~~ผม~~ผู้เขียนเป็นคนหนึ่งที่มีส่วนค่อนข้างมากในการรณรงค์นโยบายการรับจำนำข้าว จึงอยากจะถือโอกาสนี้แสดงความเห็นต่อมุมมองของอาจารย์นิธิ ให้ได้รับทราบถึงแนวคิดหรือหลักปรัชญาในการทำงานทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่มองว่าทำไมแนวคิดเกี่ยวกับเรื่อจำนำข้าวของอาจารย์นิธิจึงไม่ถูกต้อง

ถ้า~~ผม~~ผู้เขียนเข้าใจไม่ผิด ประวัติศาสตร์นั้นเปลี่ยนไม่ได้ แต่นักประวัติศาสตร์อาจจะอธิบายเหตุการณ์รวมไปถึงสาเหตุของเหตุการณ์ดังกล่าวแตกต่างกันออกไปได้ ซึ่งผิดกับนักเศรษฐศาสตร์ซึ่งมิได้มองแต่เพียงว่าประวัติศาสตร์นั้นอาจเปลี่ยนแปลงได้เท่านั้น นักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่าประวัติศาสตร์(หรืออนาคต)นั้นอาจถูกสร้างขึ้นได้ด้วยซ้ำ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าเราจะสร้างประวัติศาสตร์(หรืออนาคต)ด้วยข้อสมมุติอะไร? ภายใต้เงื่อนไขอะไร? เพราะฉะนั้นการที่อาจารย์นิธิบอกว่าโครงการรับจำนำข้าวที่ทำอยู่ในปัจจุบันเป็นการ "เปลี่ยนประเทศไทย" ก็อาจถือได้ว่าเป็นการวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์ แต่ต้องเป็นการทำโดยการรับรู้อยู่ตลอดเวลาว่าการตัดสินใจ (หรือการเลือก) ในทางเศรษฐศาสตร์อย่างใดอย่างหนึ่งล้วนแล้วจะต้องเปรียบเทียบกับการตัดสินใจ (หรือการเลือก) อีกอย่างหนึ่ง (หรืออีกหลายอย่าง) อยู่ตลอดเวลา ภาษาทางเศรษฐศาสตร์นั้นเราเรียกว่าการเลือกแต่ละอย่างมี "ต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost)" ผูกติดอยู่ตลอดเวลา คือจะมีการเปรียบเทียบ "การได้อย่าง-เสียอย่าง (trade off)" ระหว่างการเลือกหรือการตัดสินใจในแต่ละอย่างโดยตลอด ไม่มีการตัดสินใจใดที่มีแต่ประโยชน์โดยไม่มีต้นทุน หรือมีแต่ต้นทุนโดยไม่มีประโยชน์ ความแตกต่างของการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ อยู่ที่ขนาด (degree) ของผลประโยชน์และต้นทุน. ช่วงเวลาหรือความช้าเร็วของการเกิดผล (timing of results) และลักษณะของผู้ได้ประโยชน์ และผู้เสียประโยชน์ (gainers or losers) ของความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นสำคัญ จริงอยู่นักเศรษฐศาสตร์แต่ละคนสามารถจะให้น้ำหนักในแต่จุดหรือแต่ละประเด็นข้างต้นนี้แตกต่างกันได้ ซึ่งจะทำให้ผลการวิเคราะห์ของนักเศรษฐศาสตร์แต่ละคนแตกต่างกันไปได้ แต่ในประชาคมทางวิชาการหรือทางวิทยาศาสตร์ (scientific community) ในสาขาวิชาต่าง ๆใน ปัจจุบัน นักวิชาการแต่ละคนจะต้องแสดงเหตุผลของตนให้ประชาคมได้รับทราบด้วย และหากนักวิชาการคนไหนแสดงเหตุผลที่ใช้ไม่ได้ก็เท่ากับเป็นการประจานตัวเอง หรือเป็นการแสดงให้เห็นถึง "ความขี้เท่อ" ของตัวเองให้ประชาคมวิทยาศาสตร์หรือวิชาการได้รับรู้ และอาจถูกเพิกเฉย ไม่เป็นที่ยอมรับของประชาคมนั้นต่อไป แต่ก็เป็นไปได้ว่า ในบางครั้ง คำอธิบายปรากฏการณ์ทางธรรมชาติหรือ

ทางสังคมของนักวิชาการบางคนอาจจะสวนกระแส แต่ถ้าหากเป็นทฤษฎีใหม่ และมีความถูกต้องจริง ๆ ก็อาจจะทนต่อการต้านทานได้ และอาจพัฒนาเป็น "กระบวนทัศน์ใหม่" (new paradigm) " ของประชาคมวิชาการนั้น ๆ ได้ในที่สุด

~~30.~~

ในช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่สมัยที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้รับเลือกตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี คนที่ 23 ของไทย เมื่อปี 2544 คนไทยได้รู้จักกับคำว่า "นโยบายประชานิยม" มากขึ้นเรื่อย ๆ ตามความเข้าใจของผู้คนโดยทั่วไป นโยบายประชานิยมนี้ ก็คือนโยบายอะไรก็แล้วแต่ที่เอาใจ หรือทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจ และจากความพึงพอใจนี้เอง ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสนับสนุนทางการเมืองแก่รัฐบาล ซึ่งเป็นผู้กำหนดหรือดำเนินนโยบายประชานิยมดังกล่าว

แต่การใช้นโยบายทางเศรษฐกิจ เพื่อผลทางการเมืองระยะสั้น หรือเฉพาะหน้าก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงสัจธรรมทางเศรษฐศาสตร์ ไปได้ที่ว่าของฟรีไม่มีในโลก เมื่อรัฐใช้งบประมาณ หรือทรัพยากรส่วนเกินของตนหมดไป ก็มีภาระต้องหาเงินเพิ่มเพื่อดำเนินนโยบายที่ไร้ประสิทธิภาพต่อไป จนนำไปสู่ภาวะวิกฤต และความหายนะในที่สุด Dornbusch และ Edwards นักเศรษฐศาสตร์ มีชื่อของโลกที่ศึกษานโยบายประชานิยมของหลายประเทศในละตินอเมริกา ได้วาดภาพความหายนะทางเศรษฐกิจและสังคมอันเกิดจากนโยบายประชานิยม สไตล์ละตินอเมริกาออกได้ 4 ขั้นตอน คือในขั้นที่หนึ่ง เป็นช่วงของความสำเร็จในระยะสั้น คือเศรษฐกิจขยายตัวและการจ้างงานเพิ่มขึ้น เงินเฟ้อยังไม่มากทุกคนมีความสุข แต่พอขึ้นขั้นที่สอง เศรษฐกิจเริ่มมีปัญหาที่เกิดจากการขยายตัวมากหรือเร็วเกินไป เงินเฟ้อเริ่มคุมไม่ได้ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเริ่มมีปัญหา และเริ่มขาดดุลทางการคลัง การกู้เงินทั้งในและต่างประเทศยังพอทำได้ แต่ปัญหาทางเศรษฐกิจในประเทศทำให้ความเชื่อมั่นลดลง จนถึงขั้นที่สามเงินเฟ้อเพิ่มสูงขึ้นมาจนคุมไม่ได้ เงินทุนเริ่มไหลออก รัฐบาลถูกบีบให้ต้องตัดลดงบประเทศ และลดการอุดหนุนในประเทศลง ประชาชนที่

เคยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐไม่ได้รับความช่วยเหลือเหมือนเดิมอีกต่อไป ภาวะวิกฤตจะนำไปสู่ขั้นที่สี่ คือการที่ประเทศต้องตกอยู่ในการควบคุมดูแลขององค์กรทางการเงินระหว่างประเทศซึ่งเป็นเจ้าหนี้ อย่างเช่น IMF สวัสดิการของประชาชนจะต้องถูกปรับตัวให้ลดลงอย่างมาก จนกลายเป็นว่าคนที่เป็นเป้าหมายของการได้รับอานิสงค์จากนโยบายประชานิยมในตอนต้น กลับต้องเป็นผู้รับเคราะห์เสียเองในความล้มเหลวของนโยบายประชานิยมดังกล่าวในท้ายที่สุด

ความเห็นต่อหนังสือชี้แจงข้อกล่าวหาของ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เรื่องทุจริตจำนำข้าว

1. โดยปกติหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาอย่างเป็นทางการของ ป.ป.ช. ไปยังผู้ถูกกล่าวหาจะเป็นหนังสือลับ หรือไม่ก็จะไม่มีการเปิดเผยต่อสาธารณชน และหนังสือชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาที่ผู้ถูกกล่าวหาส่งไปให้ ป.ป.ช. ก็เช่นเดียวกัน คือ ป.ป.ช.จะไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน หรือแม้แต่ส่วนงานอื่นของ ป.ป.ช. แต่จะใช้เฉพาะในงานของคณะอนุกรรมการไต่สวนในคดีนั้นๆ เท่านั้น แต่หนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา (ครั้งที่ 1) ของ น.ส.ยิ่งลักษณ์ รักษาการนายกรัฐมนตรี ที่ส่งให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2557 เป็นเรื่องแปลก คือมีการส่งให้กับสื่อเพื่อเปิดเผยต่อสาธารณชนด้วยโดยการจัดการของฝ่ายรัฐบาลเอง หรือหากมิได้ทำเช่นนั้นอย่างตั้งใจก็คงเป็นการยอมให้เอกสารชิ้นนี้ “รั่วไหล” ออกไปสู่สาธารณชนได้ และที่น่าแปลกใจกว่านั้น ก็คือสื่อสิ่งพิมพ์ที่ได้เปิดเผยหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ฉบับนี้ ซึ่งมีความยาวทั้งสิ้น 151 หน้า คือ ผู้จัดการออนไลน์ ซึ่งเป็นที่รู้กันว่าเป็นสื่อของฝ่ายพันธมิตรเสื้อเหลือง ซึ่งอยู่ตรงข้ามกับรัฐบาลของ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ทำให้เราเกิดความฉงนสงสัยว่า มีจุดประสงค์ซ่อนเร้นอะไรหรือไม่? แต่สำหรับผู้อ่านทั่วๆ ไป ที่สนใจติดตามเรื่องนี้อยู่ (รวมทั้งผู้เขียนเองด้วยซึ่งขณะนี้มิได้เป็นกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว) ต้องถือว่าการเปิดเผยหนังสือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาฉบับนี้ ทำให้เราสามารถได้ข้อมูลซึ่งโดยปกติคงไม่สามารถหาจากที่ไหนได้

2. จากหนังสือฉบับนี้ ทำให้เราได้รับทราบถึงประเด็นข้อกล่าวหาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถึง น.ส.ยิ่งลักษณ์ ว่าได้รับทราบข้อเท็จจริง 7 ประการเกี่ยวกับการจำนำข้าวของรัฐบาล ดังนี้

(1) ได้รับทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แจ้งให้ทราบแล้วว่าจะเกิดขึ้นกับโครงการรับจำนำข้าว เช่น ปัญหาการบิดเบือนกลไกตลาด ปัญหาต้นทุน

การเก็บรักษา ปัญหาข้าวเสื่อมคุณภาพ ปัญหาการทุจริตในส่วนอื่น ๆ ของการบริหารโครงการ

(2) ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย

(3) ข้อมูลจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจจากฝ่ายค้านในเรื่องนี้

(4) การตั้งกระทู้ถามในสภา

(5) รายงานจากคณะกรรมการ กขช และอนุกรรมการชุดต่าง ๆ

(6) การรับรู้รายงานการขาดทุนกว่า 2 แสนล้าน จากคณะทำงานผู้ตรวจบัญชี

(7) การรับรู้หนังสือจาก สตง เรื่องจุดอ่อน และความเสี่ยงของโครงการจำนำข้าว และผลต่อการพัฒนาข้าวอย่างยั่งยืน

และความผิดของ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ในฐานะ นายกรัฐมนตรี และประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ คือ ไม่ระงับยับยั้งโครงการ แต่กลับยืนยันที่จะดำเนินโครงการต่อไป อันก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ราชการมากขึ้นเรื่อย ๆ การละเว้นเช่นว่านี้เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา

3. ในบันทึกความเห็นฉบับนี้ ผู้เขียนจะไม่กล่าวอ้างถึงข้อทักท้วงหรือข้อต่อสู้ทาง

เท็คนิคทางกฎหมายที่ น.ส.ยิ่งลักษณ์นำมาใช้ เช่น การอ้างว่ากระบวนการรับคำร้องและเริ่มคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบ, คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจเกินขอบแห่งอำนาจ, คณะกรรมการไต่สวน (อ.วิชา มหาคุณ) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย, คณะกรรมการ ป.ป.ช.ดำเนินการไต่สวนโดยไม่ชอบธรรม รวบรัด รีบร้อน เร่งรีบ อย่างเป็นพิเศษ, การรับฟังพยานบุคคลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีปากนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ และปากนายแพทย์ณรงค์เดชกิจวิกรม เป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย, คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะมีเหตุอันควรสงสัยว่า "นายกรัฐมนตรีได้ปล่อยให้มีการทุจริตในโครงการรับจำนำข้าวและการระบายข้าวโดยเพิกเฉยไม่ระงับยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทางราชการตามที่มีอำนาจหน้าที่" และการตรวจพยานหลักฐานไม่ชอบด้วยระเบียบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ทั้งนี้ก็เพราะว่าข้อทักท้วงเหล่านี้ นักกฎหมายของ ป.ป.ช. สามารถตอบโต้ และหักล้างได้ทั้งหมดโดยไม่ยากนัก บันทึกความเห็นฉบับนี้ จะกล่าวถึงข้อถกเถียงทางเศรษฐศาสตร์ หรือนิติเศรษฐศาสตร์มากกว่า

4. อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าสังเกตประการหนึ่ง เกี่ยวกับการอนุญาตให้ทนายของ น.ส.ยิ่งลักษณ์ เข้าไปตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวกับการกล่าวหา และเป็นที่มาของข้อทักท้วงของทนาย น.ส.ยิ่งลักษณ์ ว่า ป.ป.ช. "ให้ดูและคัดเอกสารเพียง 49 แผ่น เหมือนกับจงใจปิดบัง ซ้อนเร้นพยานหลักฐานเพื่อไม่ให้ข้าพเจ้าได้เข้าใจข้อหาได้ดี และเพื่อไม่ให้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างถูกต้อง" กลายเป็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช.ต้องต่อสู้กับทนายของ น.ส.ยิ่งลักษณ์ แทนที่จะเป็นการมีการติดต่อโดยตรงระหว่าง ป.ป.ช.กับผู้ถูกกล่าวหา คือ น.ส.ยิ่งลักษณ์เอง ซึ่งเป็นระเบียบปฏิบัติโดยปกติ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อนุญาตให้ทนายของ น.ส.ยิ่งลักษณ์ เป็นผู้มาตรวจพยานหลักฐานแทนในเหตุการณ์ปกติ (ไม่ใช่เพราะว่าเจ็บป่วยเดินทางไม่ได้) ถือว่าเป็นการอนุญาตนอกระเบียบปกติ ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นเลยตั้งแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดนี้เข้ามาทำงาน แสดงถึงการให้เกียรติแก่ น.ส.ยิ่งลักษณ์ เป็นอย่างยิ่ง แต่กลับถูกมองว่าเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่เป็นธรรม

5. ข้อต่อสู้ข้อแรกและข้อที่สองของ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ก็คือว่า นายกรัฐมนตรีเป็นหนึ่งในคณะรัฐมนตรี มิได้กระทำอันเป็นความผิดแต่เพียงคนเดียว เสมือนหนึ่งว่า ถ้าตนเองผิด ครม ทั้งชุดก็ต้องผิดด้วย เพราะเป็นการทำงานในลักษณะที่เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility) (ตามมาตรา 171 ของรัฐธรรมนูญ ปี 2550) ข้อต่อสู้ข้อนี้เป็นข้อต่อสู้ที่แปลก เพราะโดยปกติผู้นำที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปจะออกมาแสดงความรับผิดชอบก่อน ถึงแม้จะมีฐานะเท่ากับเพื่อนร่วมงานคนอื่น ก็ตาม (first among equals) และในการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เองก็มักจะยึดหลักความจริงหรือข้อเท็จจริงว่าใครเป็นผู้มีบทบาทที่แท้จริงในการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง มิใช่การชี้มูลความผิดเพราะแต่เพียงว่าผู้นั้นเป็นหนึ่งในคณะกรรมการ หรือเป็นหนึ่งใน

คณะรัฐมนตรีประเภทถ้าหัวหน้าผิดคนอื่นก็ผิดด้วยแบบยกเข่ง นี่คือการให้ความเป็นธรรมอย่างถูกต้อง

6. ข้อต่อสู้ข้อที่ 3 เป็นการอ้างถึงความถูกต้องของนโยบายรับจำนำข้าวว่าเป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลข้อ 1.11 ซึ่งตรงกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 84(8) ในประการแรกการอ้างว่าดำเนินนโยบายการรับจำนำข้าว เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเร่งด่วนที่ได้แถลงต่อรัฐสภาไว้แล้วนั้น มิได้หมายความว่าจะทำให้รัฐบาลพ้นผิดหากการดำเนินนโยบายดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศ แน่นอนว่ารัฐบาลมีสิทธิเด็ดขาด (prerogative) ทางการเมืองที่จะดำเนินการตามสัญญาทางการเมืองที่ให้แก่ประชาชนในตอนหาเสียง แต่นั่นก็เป็นการดำเนินการภายใต้เงื่อนไขว่าจะต้องไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม (ถึงแม้ว่าจะให้ประโยชน์แก่ประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ ก็ตาม แต่หากสังคมโดยส่วนรวมเสียหาย ก็ต้องถือว่าเป็นนโยบายหรือการกระทำที่มิชอบ) การรับจำนำข้าวของรัฐบาลนั้นได้มีสัญญาณอย่างชัดเจนมาตั้งแต่เริ่มโครงการเพียงครึ่งปี ว่าเป็นโครงการที่เกิดความเสียหายในภาพรวม เช่น การขายข้าวไม่ออกในตลาดต่างประเทศ การมีปัญหาเงินทุนไม่พอที่จะซื้อข้าวทุกเมล็ดในระยะยาว การมีปัญหาเรื่องการจัดเก็บ และต้นทุนในการเก็บรักษา และปัญหาการเสื่อมลงของคุณภาพข้าวที่ปลูกในประเทศ เป็นต้น แต่รัฐบาลก็ยังดึงดันที่จะดำเนินการต่อไป ราวกับว่าความเสียหายดังกล่าว มิได้มาจากเงินของบุคคลในรัฐบาลเอง ตัวเลขสถิติที่เห็นได้ชัดที่สุดจากผลของการดำเนินนโยบายรับจำนำข้าวในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดประมาณร้อยละ 50 ก็คือ การทำให้ราคาข้าวส่งออกสูงกว่าประเทศคู่แข่งในภูมิภาคเป็นอันมากจนทำให้รายได้จากการส่งออกตกลงอย่างเห็นได้ชัด การที่รัฐบาลอ้างว่าขายข้าวได้ราคาสูงขึ้นนั้น ใช้ไม่ได้ เพราะปริมาณข้าวที่ขายได้น้อยลง ทำให้รายได้จากการส่งออกทั้งหมด (total export revenue) ลดลง ซึ่งเป็นความสูญเสียชัดเจน แต่รัฐบาลกลับไม่ทำอะไร ยังดึงดันที่จะทำเหมือนเดิมต่อไป ตลอดเวลา 2 ปี ต่อมา และยังยืนยันที่จะทำเช่นนี้อีกถึงแม้จะไม่สามารถหาทุนมาใช้หนี้ชาวนาที่ขายข้าวให้รัฐบาลแล้วก็ตาม

7. การอ้างว่าการทำเช่นนี้ (รับจำนำข้าว) เป็นหน้าที่ตามมาตรา 84(8) ในรัฐธรรมนูญ ปี 2550 เป็นการอ้างที่ผิด มาตรา 84(8) กล่าวไว้ในตอนแรกว่ารัฐต้องดำเนินการเพื่อ "คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิต และการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด" มีความหมายเป็นการมุ่งผลในระยะยาว มิใช่การบรรลุถึงผลระยะสั้น ซึ่งให้ผลกำไรเฉพาะหน้าในระยะสั้น แต่เกิดผลเสียในระยะยาว อย่างเช่น ราคาที่สูงกว่าคนอื่น ทำให้เราขายข้าวไม่ได้จนกลายเป็นว่ารัฐบาลเป็นคนทำร้ายชาวนาเสียเองในระยะยาว เพราะเมื่อขายข้าวไม่ได้และมีข้าวอยู่เป็นจำนวนมาก ต้องขายออกในราคาที่ถูกกดให้ต่ำลง ราคาข้าวในตลาดภายในก็ถูกลดลงด้วย กระทบกระเทือนต่อรายได้ของชาวนาไทยในระยะยาว

8. ส่วนการอ้างมาตรา84(8) นั้น แท้ที่จริงแล้วต้องปฏิบัติตาม มาตรา 84(1) เสียก่อน เพราะมาตรา 84(1) นั้นได้กำหนดเป็นกรอบไว้ก่อนแล้วว่ารัฐบาลต้อง "สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี และเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด...........และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน" แต่การรับจำนำข้าวรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์เห็นได้ชัดเจนว่าเป็นการดำเนินการที่ขัดกับแนวทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยการฝืนกลไกตลาดโดยการที่รัฐทำตัวเป็นพ่อค้าข้าวเจ้าใหญ่แต่เพียงเจ้าเดียวของประเทศ ทำให้เอกชนไม่สามารถมาแข่งขันด้วยได้ การทำตัวเป็นผู้ผูกขาดทั้งในการซื้อและขาย (monopsonist and monopolist) ผิดเจตนารมณ์ของมาตรา 84(1) อย่างชัดแจ้ง

9. ในหน้า 25 ของหนังสือแก้ข้อกล่าวหา ทนายของ น.ส.ยิ่งลักษณ์ได้กล่าวอ้างว่านโยบายรับจำนำข้าวนั้นเป็นนโยบายที่รัฐบาลไทยได้ถือปฏิบัติกันมาเนิ่นนานแล้วตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา นั้นจริงอยู่ แต่ไม่เคยมีรับบาลใดในอดีตจะใช้นโยบายจำนำข้าวที่ให้ราคารับจำนำสูงกว่าราคาข้าวในตลาดถึงร้อยละ 50 เหมือนนโยบายการรับจำนำของรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ เมื่อต้นทุนของการซื้อสูงกว่ารายได้จากการขาย รัฐบาลย่อมต้องขาดทุนอย่างชัดแจ้ง การที่รัฐบาลอ้างว่า การขาดทุนในการแทรกแซงการตลาดสินค้าการเกษตรนั้นเป็นเรื่องธรรมดา ฟังไม่ขึ้น เพราะนี่เป็นการ

แทรกแซงโดยรัฐบาลทำตัวเป็นพ่อค้าข้าวเสียเอง ในฐานะพ่อค้าจะต้องรับรู้ผลกำไร / ขาดทุนด้วย มิฉะนั้นแล้ว จะทำการค้าได้อย่างไร? ด้วยเหตุนี้เอง คณะกรรมการ ป.ป.ช.จึงได้เสนอแนะให้รัฐบาลแทรกแซงพืชผลการเกษตร โดยเป็นผู้กำกับดูแลอยู่ภายนอก โดยให้ใช้ระบบประกันราคาที่เหมาะสมที่ชาวนาอาจจะมีส่วนรับภาระราคาประกันที่ต้องการจะได้รับด้วยก็ได้ กลไกตลาดก็ไม่เสีย และรัฐบาลก็ไม่ต้องเสี่ยงกับการทุจริตในขั้นตอนต่าง ๆ ของการซื้อ/ขายข้าว

10. ในจุดนี้เองที่ทนายของน.ส.ยิ่งลักษณ์ กล่าวอ้างว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อยู่ในฐานะที่จะแนะนำเช่นนี้ เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช.เอง ...... "ก็ไม่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการผลิต และการค้าข้าวแต่อย่างใด" แต่ น.ส.ยิ่งลักษณ์ และทนายหารู้ไม่ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช.มิได้คิดเรื่องนี้ขึ้นมาเอง หากแต่เป็นข้อเสนอแนะที่ผ่านกระบวนการศึกษาวิจัยมาถึงสองระดับ คือระดับแรกเป็นการระดมสมองของนักวิชาการด้านการเกษตร (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการผลิตและการค้าข้าว) ระดับประเทศ อาทิ ศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร์ สยามวาลา, รองศาสตราจารย์สมพร อิศวิลานนท์, ดร.อำพน กิตติอำพน, รศ.พิทักษ์สิทธิ์ ฉายะภูติ เป็นต้น และเมื่อเห็นตรงกันแล้วว่า นโยบายการจำนำข้าวที่ราคารับจำนำสูงกว่าตลาด หรือการดำเนินการที่รัฐบาลเป็นพ่อค้าข้าวเสียเองไม่ถูกต้อง คณะนักวิชาการเหล่านี้ ก็เสนอทางออกให้ใช้ระบบการเลือกราคาประกันที่สัมพันธ์กับเบี้ยประกันตามหลักของการประกัน (put options in insurance principles) จากนั้นจึงได้ใช้งบประมาณของ ป.ป.ช. เอง สนับสนุนให้ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร และนักวิจัยของ TDRI ทำการศึกษาเรื่องการแทรกแซงการค้าข้าวอย่างละเอียด เพื่อป้องกันการทุจริต ซึ่งถือว่าเป็นงานศึกษาวิจัยเชิงบุกเบิกเรื่องข้าวที่ไม่เคยมีใครเคยทำมาก่อน และได้ข้อเสนอแนะอย่างชัดเจน จนคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นพ้องด้วย จึงได้มีมติให้เสนอไปยัง ครม ของ น.ส.ยิ่งลักษณ์

11. เป็นที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งว่า ในกลุ่มนักวิชาการที่ระดมสมอง และเห็นชอบด้วยกับนโยบายการประกันราคาพืชผลของ ป.ป.ช. นั้น มีชื่อของ ดร.อำพน

กิตติอำพน ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการสภาพัฒน์, และเคยเป็นอาจารย์ที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และเคยเป็นรองปลัดกระทรวงเกษตรฯ มาก่อนด้วย เป็นการพิสูจน์เป็นอย่างดีถึงการใช้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องนี้โดยตรง ต่อมา ดร.อำพน ได้รับแต่งตั้งให้เป็นเลขาธิการคณะรัฐมนตรีของรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ จึงได้ขอลาออกจากคณะอนุกรรมการศึกษามาตรการแทรกแซงราคาพืชผลของ ป.ป.ช. และเป็นที่แน่ใจได้ว่า ดร.อำพน จะต้องไม่สนับสนุนโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ แต่ ดร.อำพน รู้ที่จะไม่แสดงซึ่งการคัดค้าน เพราะไม่ต้องการแสดงตนเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลในตำแหน่งของตนในปัจจุบัน ไม่เหมือนกับ ดร.วีรพงษ์ รามางกูร ประธานคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (กยอ) ของรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ ซึ่งออกมาแสดงความเห็นอย่างตรงไปตรงมาก่อนที่ น.ส.ยิ่งลักษณ์จะดำเนินนโยบายจำนำข้าวครั้งนี้ว่า โครงการนี้เป็นโครงการที่ไม่ถูกต้อง และจะทำให้รัฐบาลพังได้

12. ข้อต่อสู้ของ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ข้อต่อไป คือการอ้างว่าการดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเป็น “การกระทำทางการเมือง “หรือ” การกระทำทางรัฐบาล” (act of government) ซึ่งในทางทฤษฎีปรัชญาทางการเมืองถือว่าเป็นสิทธิเด็ดขาดของฝ่ายบริหาร (prerogative of the executive branch of government) เพราะฉะนั้นองค์อำนาจอื่น เช่น ศาล หรือองค์กรอิสระจะมาตรวจสอบไม่ได้ (เพราะมีองค์อำนาจอื่นภายใต้แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจ หรือ (Separation of Powers Principle) เช่น รัฐสภา หรือองค์การทางการเมืองอื่นมาตรวจสอบอยู่แล้ว) แนวคิดที่ว่านี้ถึงแม้ว่าจะไม่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ หรือมีกฎหมายอื่นใดรองรับอยู่ แต่ก็เป็นทฤษฎี หรือหลักคิดเพื่อพิจารณาบทบาทหน้าที่ขององค์อำนาจทางการบริหารที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป แต่การจะวินิจฉัยว่า “การกระทำทางรัฐบาล” อย่างใดเป็นสิทธิเด็ดขาด “ของฝ่ายบริหารที่องค์กรทางศาล หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่อาจตรวจสอบได้” นั้น จะต้องดูเป็นกรณี ๆ ไป เพราะตราบใดที่การกระทำของรัฐบาลนั้น ๆ เป็นเรื่องของการปกครอง หรือการบริหารที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอน หรือระเบียบวินัยของการ

บริหาร หรือการปกครอง หรือเป็นการกระทำตามหน้าที่ที่มีกฎหมายบอกให้ทำอย่างชัดเจน ก็ไม่มีปัญหาอะไร แต่ถ้าเป็นการกระทำที่อาจจะขัดต่อกฎหมาย หรือก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง หรือที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ หรือเป็นการกระทำเกินอำนาจของฝ่ายบริหารภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ องค์กรทางตุลาการหรือกึ่งตุลาการอื่น ๆ ก็อาจเข้ามามีส่วนในการตรวจสอบได้ โครงการรับจำนำข้าวถือว่าเข้าข่ายโครงการที่อาจถูกตรวจสอบตามนัยยะข้างต้นนี้ได้ เพราะนอกจากจะเป็นโครงการที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 84(1) แล้ว ยังเป็นโครงการที่มีความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดหายนะแก่ประเทศทั้งระบบได้ ด้วยขนาดของเงินหรืองบประมาณที่นำมาใช้ ในเมื่อการตรวจสอบและควบคุมทางการเมืองนำมาใช้ไม่ได้ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติในปัจจุบันตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหารโดยสิ้นเชิง อันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับประเทศก็จะมหาศาล หากรัฐบาลจะยืนยันที่จะดำเนินนโยบายตนเองตามอำเภอใจโดยอ้างว่าเป็น "การกระทำทางรัฐบาล"

13. ข้อต่อสู้ของ น.ส.ยิ่งลักษณ์ หลังจากนี้ก็จะวนไปวนมาเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางการบริหารตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้กับรัฐสภาแล้ว, การดำเนินการถือว่าเป็น "การกระทำทางรัฐบาล", การยืนยันว่าการรับจำนำโดยให้ราคาสูงกว่าราคาตลาดเป็นการช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่ชาวนา และเป็นการทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ, การถกเถียงว่าการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวมิได้เกิดความเสียหายเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เหมือนกับที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.กล่าวหา, และการปฏิเสธความถูกต้องการตรวจสอบบัญชีโครงการที่พูดถึง การขาดทุนอย่างมากในโครงการ ไม่ว่าจะโดยผู้ตรวจสอบของกระทรวงการคลังเองหรือโดยผู้ตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ประเด็นเรื่องความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการนี้ หากทางรัฐบาลยังยืนยันว่า ยังไม่อาจตัดสินว่าโครงการนี้ขาดทุนอย่างมหาศาล เพราะข้าวยังไม่ได้ขาย จะสรุปว่าขาดทุนยังไม่ได้นั้น คงจะไม่เปิดช่องให้มีการถกเถียงกันอย่างเป็นระบบได้ เพราะทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ใช้วิธีประเมินความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของโครงการอย่างหนึ่ง และทางรัฐบาลก็ยืนยันที่จะใช้วิธีการประเมินอีกอย่างหนึ่ง

แต่ทางรัฐบาลไม่มีทางจะต่อสู้ป้องกันตนเองได้เลย หากไม่สามารถจัดทำ หรือนำบัญชีที่แสดงถึงผลประกอบการของโครงการรับจำนำข้าวในแต่ละปีมาแสดงให้ดูโดยปราศจากข้อสงสัยว่าโครงการมีรายรับ / รายจ่าย หรือการคาดการณ์รายรับ / รายจ่าย ที่สมเหตุสมผลทั้งในทางบัญชี และทางเศรษฐศาสตร์ ที่เป็นที่ยอมรับกันได้โดยทั่วไป และแท้ที่จริงแล้ว การไม่มีบัญชีผลการประกอบการของโครงการอาจจะมองได้ว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐบาลต้องการจะหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ

14. และถึงแม้รัฐบาลจะยอมจำนนต่อเหตุผลความเป็นจริงของการดำเนินโครงการว่าขาดทุนแน่นอน แต่ก็จะออกมาอ้างว่ามิได้ขาดทุนถึงกว่า 2 แสนล้าน แต่ขาดทุนแค่ "แสนล้าน" เท่านั้นเอง ดูประหนึ่งว่าการขาดทุนแสนล้านนี้เป็นเรื่องเล็ก ๆ ข้อเท็จจริงก็คือว่าถึงแม้เราจะยอมรับตัวเลขการขาดทุน 1 แสนล้าน ไม่ใช่ 2 แสนกว่าล้าน การขาดทุนจากการบริหารจัดการโครงการสาธารณะขนาดนี้ ต้องถือได้ว่าเป็นการขาดทุนที่สูงที่สุดของรัฐบาลไทย นับตั้งแต่มีการเก็บตัวเลขสถิติทางการคลังของไทยอย่างเป็นระบบเมื่อกว่า 50 ปีก่อนเป็นต้นมา ความรับผิดชอบในความเสียหายที่มากมายขนาดนี้ คงไม่มีประชาชนของประเทศไหนที่จะยอมรับได้ เพราการขาดทุนขนาดนี้ในที่สุดแล้ว ก็จะต้องใช้ทรัพยากรการคลังจากส่วนอื่นมาชดเชย ความ"ดื้อดึง" ของรัฐบาลในเรื่องนี้น่าจะสร้างความอิดหนาระอาใจให้แก่ผู้ที่ได้เข้ามารับรู้ผลการทำงานของรัฐบาลพอสมควร ยกตัวอย่างเช่น ในหน้า 122 น.ส.ยิ่งลักษณ์ได้อ้างความเห็นของนายนิวัฒน์ธำรง บุญทรงไพศาล รักษาการรองนายกรัฐมนตรี และรักษาการรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ คนปัจจุบันว่าตัวเลขตามรายงานของคณะอนุกรรมการปิดบัญชี เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2556 "มีข้อไม่สมบูรณ์ ไม่ถูกต้อง และไม่ใช่พยานหลักฐานที่ควรเชื่อได้ว่าโครงการรับจำนำข้าวมีความเสียหายถึงขนาดที่จะต้องระงับยับยั้ง และยุติโครงการเสีย" อย่าลืมว่าองค์กรการเงินระหว่างประเทศที่มิได้มีส่วนได้เสียกับการบริหารโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลโดยตรงอย่างเช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ล้วนแล้วออกมา "ตักเตือน" ให้รัฐบาลพิจารณาเรื่องโครงการรับจำนำข้าวนี้เสียใหม่ เพราะความ

เสียหายที่เกิดขึ้น หรือที่อาจจะเกิดขึ้นอีก จะทำให้เศรษฐกิจไทยทั้งระบบเสียหายไปด้วย

15. ข้อต่อสู้อีกประการหนึ่งที่ น.ส.ยิ่งลักษณ์ โดยการนำเสนอของทีมทนายได้พูดย้ำแล้วย้ำอีก ก็คือว่ารัฐบาลไม่ได้นิ่งนอนใจกับข้อเสนอแนะ หรือข้อท้วงติงที่หน่วยงานต่าง ๆ นอกเหนือจาก ป.ป.ช. ได้แจ้งให้ทราบ อาทิ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือองค์กรเอกชน อื่น ๆ โดยแจ้งว่าเมื่อได้รับข้อเสนอแนะ หรือข้อท้วงติงเรื่องการติดตาม ตรวจสอบ การรับจำนำข้าวโดยเฉพาะเรื่องการสวมสิทธิ์ ก็ได้มอบหมายให้รัฐมนตรีรับผิดชอบดำเนินการอย่างเต็มที่ รวมทั้งการตรวจสอบสต็อคการเก็บรักษา การนำสินค้าเข้า / ออก เช่นเดียวกัน ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ ไม่ใช่ประเด็นปัญหาหลัก เพราะเชื่อได้ว่ารัฐบาลย่อมเอาใจใส่ที่จะควบคุม ตรวจสอบ เท่าที่จะทำได้ แต่เนื่องด้วยขนาดของการดำเนินการ (scale of operations) ซึ่งต้องทำทั่วประเทศ เป็นไปไม่ได้เลยที่รัฐบาลจะสามารถควบคุมตรวจสอบให้ถูกต้อง สมบูรณ์โดยไม่มีข้อบกพร่องใด ๆ เลย เพราะฉะนั้นปัญหาใหญ่จึงมิใช่ความพยายามของรัฐบาลที่จะควบคุมตรวจสอบให้ดี แต่ปัญหาใหญ่อยู่ที่โครงสร้างของโครงการรับจำนำข้าวในภาพรวมว่า เป็นการออกแบบที่ได้ไม่คุ้มเสีย หรือสร้างความเสียหายในระยะยาวแก่ประเทศมากกว่าผลได้ในระยะสั้นในรูปของรายได้ของชาวนาที่สูงขึ้น แต่แล้วก็ต้องมาเผชิญกับปัญหาในการระบายข้าวที่มีทั้งการทุจริต โดยเอื้อประโยชน์ให้คนบางกลุ่ม หรือการได้รับผลตอบแทนที่ตกต่ำ เนื่องจากขายข้าวไม่ได้ และจำเป็นต้องกดราคาลงมา ทั้งนี้ยังไม่นับความเดือดร้อนของชาวนาในการปลูกและขายข้าวให้รัฐบาลในปีที่ 3 ที่รัฐบาลรับซื้อทั้ง ๆ ที่ไม่มีเงินสำรองรออยู่ ทำให้ต้องเป็นหนี้ชาวนาที่ขายข้าวให้แล้ว ยังไม่ได้เงิน เกิดความเดือนร้อนโดยทั่วหน้ากัน (และมีชาวนากว่าสิบคนที่ผูกคอตายเพราะไม่สามารถมีเงินมาใช้หนี้ได้ทัน) ,และความเสียหายจากโครงสร้างการค้าข้าวของไทยทั้งระบบ ทั้งตลาดภายในและตลาดต่างประเทศ, การเสียความเชื่อถือจากลูกค้าของไทยในต่างประเทศ และความตกต่ำของคุณภาพข้าวไทยโดยทั่วไปด้วย

16. เพราะฉะนั้น จุดสุดท้ายของการพิจารณาคดีนี้ก็อยู่ตรงที่ว่า ผู้พิจารณา (จะเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือใครก็แล้วแต่ที่ได้อ่านข้อกล่าวหาของ ป.ป.ช. และข้อต่อสู้ของทนายของน.ส.ยิ่งลักษณ์) จะเห็นเป็นอย่างไรว่า มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวหรือไม่? เพียงใด หรืออย่างไร? ถ้าผู้พิจารณาเห็นด้วยกับข้อต่อสู้ของ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ว่าการดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวในปัจจุบันถูกต้องทุกขั้นตอน และไม่มีความเสียหาย หรือความเสียหายระดับหนึ่งแสนล้าน ซึ่งเป็นความเสียหายโดยการทำงานของภาครัฐบาลของไทยที่สูงที่สุดในประวัติศาสตร์เป็นเรื่องที่ยอมรับได้ ก็คงยกคำกล่าวหา น.ส.ยิ่งลักษณ์เสีย แต่ถ้าผู้พิจารณาเห็นว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นอย่างใหญ่หลวง ทั้งในเรื่องความสูญเสียในรูปของต้นทุนค่าใช้จ่าย ที่เสียไปกับการซื้อข้าว การขนส่ง การเก็บรักษา การประกัน ต้นทุนในรูปของดอกเบี้ย และความสูญเสียในรูปของประโยชน์ที่เกิดขึ้นแก่ผู้ทุจริตในขั้นตอนต่าง ๆ ของการรับจำนำและการระบายข้าว, น.ส.ยิ่งลักษณ์ในฐานะนายกรัฐมนตรี ผู้บริหารสูงสุดของประเทศผู้รับผิดชอบหมายเลขหนึ่งของคณะรัฐมนตรี ประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่สนับสนุน หรือทักท้วงนโยบายของรัฐบาลได้ ตามแต่ว่าจะออกแบบโครงสร้างของคณะกรรมการชุดนี้อย่างไร ย่อมไม่อาจหลุดพ้นจากความรับผิดชอบในความเสียหายนี้ได้ และถ้าหากความเสียหายให้นับรวมถึงความเสียหายที่ยังไม่อาจกำหนดเป็นตัวเลขได้ตามที่ได้กล่าวถึงแล้วแต่ต้น อาทิเช่น การทำลายโครงสร้างการส่งออกข้าวของไทย การเสียลูกค้าที่เคยซื้อข้าวจากไทย การลดลงของคุณภาพของข้าวไทยอันเนื่องมาจากแรงจูงใจของชาวนาที่จะปลูกข้าวที่ให้ผลเร็วที่สุด โดยไม่คำนึงถึงเป้าหมายอื่น ความเดือดร้อนของชาวนาผู้ได้ประโยชน์ในตอนต้น แต่ต้องเผชิญกับความยากลำยาก ในตอนท้ายจากต้นทุนการเพาะปลูกที่สูงขึ้น และราคาข้าวที่ต่ำลง อันเนื่องมาจากความล้มเหลวของการระบายข้าวที่เหมาะสมของรัฐบาล ทั้งหมดนี้ไม่สามารถเห็นเป็นอย่างอื่นได้เลยว่านายกรัฐมนตรีของไทยจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายทั้งหมดนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

10 เมษายน 2557

~~31.~~

ภาพชาวนาจำนวนมากทั่วประเทศที่พากันไปที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรหรือ ธกส เมื่อวันจันทร์ที่ 26 พฤษภาคม 2557 ซึ่งเป็นวันแรกที่ ธกส นัดเกษตรกรที่มีใบประทวนขายข้าวให้รัฐบาลตามลำดับคิวให้มารับเงินค่าจำนำ (ขาย) ข้าวที่รัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ค้างจ่ายไว้เมื่อหลายเดือนก่อนเป็นภาพที่น่าชื่นใจและน่าประทับใจเป็นอย่างมากที่เราได้เห็นชาวนาเหล่านี้ซึ่งทนทุกข์ทรมานกับการยังไม่ได้รับเงินค่าข้าวของตนมาเป็นเวลานานได้ยิ้มแย้มแจ่มใสกันทั่วหน้ากับการได้รับเงินดังกล่าว ที่เป็นเช่นนี้ได้ก็เพราะนโยบายเร่งด่วนของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นผู้นำสั่งให้ ธกส นำเงินสำรองของธนาคารออกมาจ่ายก่อนทันที และสั่งให้กระทรวงการคลังหาแหล่งเงินกู้เพื่อกู้เงินมาใช้คืนค่าข้าวให้ชาวนาทั้งหมดที่ค้างอยู่แปดแสนราย เป็นเงินทั้งหมด 9 หมื่น 2 พันล้านบาท ให้เสร็จภายใน 20 วัน หรืออย่างช้าภายในสิ้นเดือน มิ.ย ศกนี้

ตามอำนาจที่ คสช มีอยู่ในขณะนี้ จะทำอะไรก็ได้ แต่ต้องรีบทำ เพราะข้อเท็จจริงก็คือว่าจนถึงขณะนี้ ซึ่งเป็นที่ประจักษ์อย่างชัดแล้วถึงความเสียหายหลายแสนล้าน และความเสียหายในด้านอื่น เช่นด้านโครงสร้างการค้าข้าวของไทย โครงสร้างการส่งออก โครงสร้างการผลิตและการรักษาคุณภาพของข้าว และยังไม่นับความทุกข์ทรมานของชาวนาที่ขายข้าวแล้วไม่ได้เงินทันที ไม่มีคนของรัฐบาบชุดก่อนแม้แต่คนเดียวออกมารับผิดถึงนโยบายที่ได้ทำลงไปในเวลากว่าสองปีที่ผ่านมา เรื่องที่น่าหงุดหงิดใจมากที่สุดคงไม่พ้นการยืนยันแบบกระต่ายขาเดียวของรัฐบาลก่อน (ไม่ว่าจะโดยดูจากหนังสือแก้ข้อกล่าวหาของ น.ส.ยิ่งลักษณ์ ต่อ ป.ป.ช. หรือประวัติการให้สัมภาษณ์ของนักวิชาการหรือเจ้าหน้าที่สนับสนุนของฝ่ายรัฐบาลชุดก่อนเรื่องความเหมาะสมของโครงการจำนำข้าวนี้) ว่า (1)

โครงการนี้ดีเพราะช่วยชาวนาให้มีฐานะดีขึ้น (2) ความเสียหายมิได้มีมากมายถึงขนาดที่จะสั่งยับยั้งการดำเนินโครงการ และ (3) การดำเนินนโยบายโครงการรับจำนำข้าวเป็นนโยบายที่ทำให้พรรครัฐบาลได้รับการเลือกตั้ง และได้แถลงต่อรัฐสภาแล้ว องค์กรทางยุติธรรมหรือการตรวจสอบไม่อาจมาก้าวก่ายสิทธิเด็ดขาดของรัฐบาลได้ตามทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาล (Act of Government) อันนี้ได้แต่สิ่งที่รัฐบาลชุดก่อนไม่ได้พูดถึงก็คือ (1) มีวิธีอื่นที่ทำให้ชาวนามีรายได้ดีขึ้น ที่ดีกว่าโครงการรับจำนำข้าวโดยไม่นำไปสู่การทุจริตและความเสียหายในโครงสร้างทางเศรษฐกิจ หรือไม่? (2) ความเสียหายระดับแสนล้านขึ้นไป รัฐบาลจะบอกว่าเป็นความเสียหายเล็กน้อยได้อย่างไร? เพราะความเสียหายระดับแสนล้านจากโครงการรับจำนำข้าวนี้จะต้องถือว่าสูงที่สุดในประวัติศาสตร์การบริหารงานของรัฐบาลไทยนับตั้งแต่มีการเก็บสถิติข้อมูลการคลังของประเทศอย่างเป็นระบบตั้งแต่เมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา และ (3) ทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาลนั้นไม่ได้หมายความว่าเสียงข้างมากจะทำให้รัฐบาลดำเนินนโยบายที่ผิดกฎหมายหรือนอกอำนาจทางกฎหมายได้ และถ้าพิจารณาให้ครบถ้วนแล้วการที่รัฐบาลชุดก่อนทำตัวเป็นผู้ผูกขาดในการซื้อข้าวจากชาวนาแต่เพียงผู้เดียวก็ต้องถือว่าทำผิดเจตนารมณ์ของการค้าเสรีหรือกลไกทางเศรษฐศาสตร์ที่เขียนไว้ในนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 84(1) ของรัฐธรรมนูญแล้วด้วย

ถ้าพูดกันอย่างตรงไปตรงมาจริงๆ รัฐบาลชุดก่อนดำเนินนโยบายจำนำข้าวเหมือนกับเสี่ยงโชคเล่นการพนัน ถ้าทำได้สำเร็จก็จะเป็นรัฐบาลต่อไปได้อีกนาน กล่าวคือ ยอมตั้งราคาซื้อข้าวเปลือกไว้สูงลิ่วเพื่อเอาใจหรือหาเสียงกับชาวนาโดยหวังว่าจะขายข้าวในตลาดต่างประเทศได้ในราคาดีเพราะประเทศไทยในขณะนั้น (เมื่อ 3 ปีก่อน) เป็นประเทศที่ส่งข้าวออกมากที่สุดในโลก ผู้นำในรัฐบาลชุดก่อนคงคิดว่าถ้าไทยสามารถกักเก็บข้าวไว้ได้มากๆ แล้วไม่ยอมปล่อยออก ปริมาณข้าวที่ซื้อ/ขายกันในโลกก็จะขาดแคลน และต้องมาอ้อนวอนขอซื้อจากไทย ซึ่งรัฐบาลไทยสามารถตั้งราคาสูงๆ เพื่อขายได้ แต่การพนันครั้งนี้ รัฐบาลชุดก่อนแพ้ไม่เป็นท่า เพราะราคาข้าวของไทยสูงขึ้นจริงแต่ขายไม่ออก เพราะลูกค้าหันไปซื้อข้าวจาก

คู่แข่ง เช่น อินเดีย และเวียดนาม ซึ่งสามารถสร้างอุปทานมาสนองตอบต่อความต้องการในตลาดโลกได้ในทันที จนทำให้ประเทศไทยซึ่งเคยเป็นผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ที่สุดของโลก ตกมาเป็นที่ 3 และสต๊อกข้าวที่ขายไม่ออกก็เพิ่มสูงขึ้นทุกปีจนขณะนี้สูงถึงเกือบ 20 ล้านตัน รายได้จากการส่งออกก็หดหายไป และถ้าจะระบายออกทันทีจะทำให้ราคาข้าวตกต่ำลงไปอีก

~~32.~~

สำหรับผู้เขียนแล้ว ช่วงสัปดาห์แรกของเดือนพฤศจิกายน 2557 เป็นช่วงเวลาที่ "สะบักสะบอม" ที่สุดช่วงเวลาหนึ่งของชีวิตการทำงาน เพราะถูกกล่าวหาว่าขาดคุณสมบัติในการที่จะเป็นกรรมการตุลาการ(ก.ต.) และถึงแม้จะไม่ขาดคุณสมบัติแต่ก็ถูกอาจารย์สมลักษณ์ จัดกระบวนพล อดีตกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อนร่วมงานที่เคยทำงานด้วยกันมา (และเคยถูกฟ้องร้องมาด้วยกัน) ให้ความเห็นในทำนองว่าอาจารย์เมธีไม่เหมาะหรือไม่สง่างามที่จะไปนั่งเป็นกรรมการ ก.ต. ผู้เขียนยอมรับว่าเมาหมัดอยู่หลายวัน แต่พอได้อ่านกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งทบทวนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในหนึ่งเดือนที่ผ่านมา จึงเห็นว่าตัวผู้เขียนคือเหยื่อชั้นดีของผู้ที่เคยถูก ป.ป.ช. ชี้มูลที่จะ "เอาคืน" หรือไม่ก็เป็นพวกที่จะใช้เหตุการณ์ครั้งนี้ลดความน่าเชื่อถือของกรรมการ ป.ป.ช. แต่ที่สำคัญกว่านั้นก็คือ ผู้เขียนได้พบว่าข้อกล่าวหาต่าง ๆ นั้น ล้วนแล้วแต่คลาดเคลื่อนจากความจริงและความถูกต้องทางกฎหมายทั้งสิ้น ผู้เขียนจะขออธิบายเป็นข้อ ๆ ดังนี้

3. แต่เมื่อเทียบกับวิธีการที่จะถูกเลือกเข้ามาเป็นกรรมการ ก.ต. คนนอก โดยวุฒิสภากับสถานภาพความหนักหน่วงของภาระหน้าที่ และผลตอบแทนจากการทำงานแล้ว ดูจะไม่ค่อยสมดุลกันเท่าใด เพราะกระบวนเข้าสู่ตำแหน่งนั้นยากเหลือเกิน กรรมการ ก.ต. คนนอก หรือถ้าจะเรียกให้เต็มยศให้ถูกต้องตามกฎหมาย ก็คือกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 36(3) ของพรบ.ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามถึง 16 ข้อ อาทิเช่น ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด

อายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด ไม่เป็น ส.ส. ส.ว. หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น รวมทั้งตุลาการหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทุกแห่ง ไม่เป็นทนายความ ตำรวจ หรืออัยการ ไม่เป็นกรรมการ ที่ปรึกษา พนักงาน ลูกจ้างหรือดำรงตำแหน่งใดในรัฐวิสาหกิจ และไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอื่นใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง กรรมการ ก.ต. ผู้ทรงคุณวุฒิ

6. ผู้เขียนรู้สึกงุนงงอยู่นิดหนึ่ง ก็ตรงที่ว่า เพราะเหตุใดหนังสือแจ้งเรื่องไปยังท่านประธาน สนช ว่า มีทนาย 18 คน คัดค้านการเข้ามาเป็นกรรมการ ก.ต. ของผู้เขียน ถึงออกไปสู่สื่อได้ในทำนองว่าตัวประธานศาลฎีกาเองคัดค้านผู้เขียนเป็นกรรมการ ก.ต. เพราะท่านเพียงแต่ส่งเรื่องต่อจากคณะกรรมการ ก.ต. ไปให้ สนช พิจารณาเท่านั้น ผู้เขียนรู้สึกเสียดายนิดหนึ่งว่า ไม่สามารถชี้แจง หรืออธิบายเรื่องที่เกี่ยวกับการกล่าวหาของทนาย 18 คนนี้ และกระบวนการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการคัดเลือกของ สนช ให้ท่านประธานศาลฎีกา และคณะกรรมการ ก.ต. ฟังก่อนที่หนังสือของท่านประธานศาลฎีกาถึงประธาน สนชจะถูกเปิดเผยในสื่อ ซึ่งทำให้ผู้เขียนเสียศูนย์อยู่พักหนึ่ง แต่เมื่อข้อเท็จจริงเป็นที่ประจักษ์แล้วว่าผู้เขียนตกเป็นเหยื่อของเหตุการณ์ ก็ได้แต่หวังว่ากรณีเช่นนี้จะไม่เกิดกับคนอื่นอีกในอนาคต

~~33~~

ในทางเศรษฐศาสตร์นั้น การทุจริตหรือคอร์รัปชัน หมายถึง การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางที่มิชอบ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง เพราะฉะนั้นการทุจริตในความหมายนี้จึงหมายถึงการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการโอนหรือโยกย้ายผลประโยชน์ หรือทรัพยากรของรัฐหรือสังคมเข้ากระเป๋าตัวเองหรือพวกพ้อง ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นเจ้าของประเทศ (principals) จึงไม่ยอมที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแท้จริงก็คือตัวแทน (agents) ของประชาชนส่วนใหญ่นั้นเอง จะหาประโยชน์เข้าตัวเองเกินไปจากผลตอบแทนจากการทำงานตามหน้าที่ (คือเงินเดือน หรือสวัสดิการตามปกติอื่นๆ) ทั้งหมดนี้จึงเป็นที่มาของกระบวนการต่อต้านการทุจริตในภาคสาธารณะที่แผ่ขยายไปอย่างกว้างขวางในสังคมไทยในขณะนี้

หรือความน่าจะเป็น (probability) ของการจะถูกจับหรือถูกลงโทษด้วย กล่าวคือ ถึงโทษจะแรง แต่โอกาสการถูกจับน้อยหรือไม่มีเลย ต้นทุนของการทุจริตก็จะต่ำมาก ผลบวกของความรุนแรงของโทษต่อหน่วยสุดท้ายของการทุจริตกับโอกาสความน่าจะเป็นของการถูกจับได้ต่อหน่วยสุดท้ายของการทุจริต รวมกันเรียกว่า ต้นทุนต่อหน่วยสุดท้ายของการทุจริต (หรือ marginal cost of corruption) หรือ MC_cซึ่งอาจจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อทำการทุจริตมากขึ้น และความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนต่อหน่วยสุดท้ายของการทุจริตนี้ กับประโยชน์ต่อหน่วยสุดท้ายของการทุจริต ก็คือว่า ตราบใดที่ MB_cยังมีค่าสูงกว่า MC_cการทุจริตก็จะดำเนินต่อไป และไปสิ้นสุดลงที่

$MB_c = MC_c$

จากทฤษฎีของ Professor Becker นี้เอง นักเศรษฐศาสตร์สามารถ ว่า

(1) ถ้า MB_c ยังมากกว่า Mc_c การแก้ไขปัญหาการทุจริต จะทำได้โดยการลดประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการทุจริตให้ลดลงให้มากที่สุด และเร็วที่สุด

เราสามารถนำผลของทฤษฎีข้างต้นมาใช้ในการป้องกันการทุจริตได้ ด้านซ้ายมือของสมการข้างต้น เราจะต้องคอยป้องกันไม่ให้ประโยชน์จากการใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มหรือกำไรส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (หรือที่ภาษาทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า economic rent) มูลค่าเพิ่มหรือกำไรส่วนเกินนี้เองคือต้นตอสำคัญของการทุจริต เพราะถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดอยู่ในฐานะที่จะใช้อำนาจที่จะสร้างมูลค่าเพิ่มหรือกำไรส่วนเกิน หรือที่เราจะเรียกอย่างย่อๆ ว่า “เศรษฐผล” ขึ้นมาได้ แต่เพียงผู้เดียว เช่นอำนาจในการออกใบอนุญาต

อำนาจในการจะจับหรือไม่จับ อำนาจในการเลือกคนหนึ่งคนใด หรือโครงการหนึ่งโครงการใด อำนาจที่จะตัดสินอย่างใดอย่างหนึ่งได้ตามใจชอบแต่เพียงผู้เดียว การทุจริตก็สามารถเกิดขึ้นได้ง่ายขึ้นเท่านั้น การป้องกันการทุจริต จึงต้องทั้งไม่พยายามให้มีเศรษฐผลเกิดขึ้นถ้าเป็นไปได้ และไม่ให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดแสวงหาเศรษฐผล (rent seeking) ดังกล่าวโดยไม่พยายามให้มีคนใดคนหนึ่งมีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินแต่เพียงผู้เดียว

ส่วนทางด้านขวามือของสมการนั้น เราสามารถนำมาใช้ป้องกันการโดยการทำให้เป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณชนว่าต้นทุนของการทุจริตนั้นสูงจริง ๆ และความแน่นอนที่จะเกิดขึ้นได้จริง ๆ ถ้าข้อสมมุติเกี่ยวกับพฤติกรรมการเลือกของบุคคลในเศรษฐศาสตร์ถูกต้องจริง ๆ ความรุนแรงบวกกับความแน่นอนของการลงโทษ น่าจะทำให้คน ๆ นั้นเปลี่ยนพฤติกรรมบางอย่างที่ไม่ดีได้ เช่นถ้าโทษของ

การทุจริต คือ ประหารชีวิตสถานเดียว และโอกาสที่คนจะรอดจากถูกจับไปได้มีค่าเท่ากับศูนย์ คงไม่มีใครกล้าที่จะทำทุจริตอย่างแน่นอน

~~34~~

ถ้าไม่มีเหตุการณ์พิเศษใด ๆเกิดขึ้นภายในเดือนตุลาคม ศกนี้ หรืออย่างช้าไม่เกินเดือนพฤศจิกายน ศกนี้ เราก็จะได้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหม่ ประกอบด้วย กรรมการใหม่ 5 คนที่กำลังถูกสรรหาอยู่ขณะนี้บวกกับกรรมการ ป.ป.ช.เก่าที่เป็นอยู่แล้ว 4 คน ที่ยังมีวาระการดำรงตำแหน่งอยู่ รวมเป็น 9 คน เริ่มทำงานเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดที่ 4

เสียงจากกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมคนนอก

เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2558 ท่านองคมนตรี ศาสตราจารย์พิเศษธานินทร์ กรัยวิเชียร (ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนจะขออนุญาตเรียกว่าท่านอาจารย์ธานินทร์ ด้วยความเคารพ) ได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ จันทร์โอชา แสดงความไม่เห็นด้วยที่คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญกำลังจะเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนสรรหาและแต่งตั้งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกผู้ซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการ หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่ากรรมการ ก.ต. คนนอก ซึ่งขณะนี้มีอยู่ 2 คน ให้เป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของกรรมการ ก.ต. ที่เป็นคนใน (คือกรรมการ ก.ต. ที่ได้รับการลงคะแนนเสียงเลือกมาจากผู้พิพากษาทั้ง 3 ศาล) เพราะฉะนั้น หากในขณะนี้กรรมการ ก.ต. คนในมีอยู่ทั้งสิ้น 12 ท่าน (ไม่นับท่านประธานศาลฎีกาซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการ ก.ต. โดยตำแหน่ง) ก็หมายความว่าคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจะเสนอให้วุฒิสภาคัดเลือกกรรมการ ก.ต. คนนอก เข้าไปนั่งอยู่ในคณะกรรมการ ก.ต. ทั้งชุดไม่น้อยกว่า 4 คน หรือเพิ่มขึ้นจากเดิมอีกอย่างน้อย 2 คน

ในกรรมการ ก.ต. คนนอก 2 คน ในขณะนี้ เรื่องที่ท่านอาจารย์ธานินทร์ ออกความเห็นนี้ จึงเป็นเรื่องที่กระทบถึงผู้เขียนโดยตรง แต่ไม่เป็นปัญหา เพราะผู้เขียนก็เห็นด้วยว่าไม่จำเป็นต้องมีกรรมการ ก.ต. คนนอกถึง 1 ใน 3 ของ กรรมการ ก.ต. คนใน ที่มีอยู่ 2 คนนี้ ก็น่าจะเหมาะสมแล้วตราบใดก็ตามที่กระบวนการสรรหาของวุฒิสภากระทำอย่างเข้มงวด เพื่อให้คนที่มีคุณสมบัติครบถ้วน และจะทำงานเป็นตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติจริงๆ ไม่มีวาระซ่อนเร้นส่วนตัวหรือของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

แต่ท่านอาจารย์ธานินทร์ไม่ได้หยุดอยู่แค่นี้ ท่านพูดต่อไปว่า กรรมการ ก.ต. คนนอกนี้ไม่ควรจะมีเลย ด้วยเหตุผลสำคัญของท่านว่า กรรมการ ก.ต. ที่ไม่ใช่ผู้พิพากษา "เป็นบุคคลที่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานของศาล ประเพณีปฏิบัติและจริยธรรมเฉพาะทางของศาล"ย่อมไม่อาจ "รู้และเข้าใจครรลองการปฏิบัติงานตามประเพณีปฏิบัติเฉพาะของศาลได้" และการให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่ใช่ผู้พิพากษามาดำรงตำแหน่งอันมีหน้าที่ให้คุณให้โทษแก่ผู้พิพากษาและตุลาการ..... "ย่อมเป็นการไม่ถูกต้องชอบธรรม ทั้งยังพิสดารขัดต่อสามัญสำนึกและขาดหลักประกันว่า คำวินิจฉัยของผู้ทรงคุณวุฒินี้จะมีน้ำหนักน่าเชื่อถือเพียงพอ"

ทันทีที่ข่าวนี้ถูกเผยแพร่ออกไปตามสื่อต่างๆ ผู้เขียนก็มีโอกาสได้หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาหารืออย่างไม่เป็นทางการในที่ประชุม ก.ต. เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2558 วัตถุประสงค์หลักก็เพียงแต่เพื่อแสดงความเห็นส่วนตัวต่อความวิตกกังวลของท่านอาจารย์ธานินทร์ ว่าสิ่งต่างๆ เหล่านั้นไม่น่าจะเกิดขึ้น และผู้เขียนก็ทำงานในหน้าที่นี้ด้วยความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งอยู่แล้ว และไม่มีแผนการที่จะแสดงความเห็นในเชิงตอบกลับในสื่อสาธารณะแต่อย่างใด แต่เมื่อท่านอาจารย์ธานินทร์ทำหนังสือฉบับที่ 2 ลงวันที่ 7 ก.ค. 2558 ส่งถึงท่านนายกรัฐมนตรีอีก เรียกร้องให้คณะกรรมการ ก.ต. ต้องปลอดจากคนนอก 100% ผู้เขียนก็คิดว่าคงจะนิ่งเฉยอยู่ไม่ได้แล้ว เพราะหากยังนิ่งอยู่ก็แสดงว่าเห็นด้วยกับท่านอาจารย์ธานินทร์ ที่ไม่ยอมให้มีกรรมการ ก.ต. คนนอกที่ไม่ใช่ผู้พิพากษา (ซึ่งไม่ใช่) แต่ถ้าแสดงความเห็นอะไรออกมาในทางตรงข้าม ก็อาจถูกมองว่าต้องการปกป้องผลประโยชน์หรือสถานภาพของตัวเอง (ซึ่งก็ไม่ใช่อีก) แต่ผู้เขียนก็ตัดสินใจเขียนบทความนี้ขึ้นมาเพื่ออธิบายเหตุผลในหลักการและข้อเท็จจริง ว่าทำไมกรรมการ ก.ต. คนนอกที่ไม่ใช่ผู้พิพากษา จึงยังจำเป็นอยู่หรือมีประโยชน์มากกว่าเป็นความเสียหาย

มีเหตุผลอย่างน้อย 5 ประการที่ผู้เขียนเห็นว่าแนวคิดหรือความเห็นของท่านอาจารย์ธานินทร์เกี่ยวกับกรรมการ ก.ต. คนนอกอาจจะไม่ถูก หรืออาจจะไม่เป็นไปอย่างที่ท่านอาจารย์มีความวิตกกังวล เหตุผลทั้ง 5 ประการมีดังนี้ :

(1) ในทัศนะของผู้เขียน กรรมการ ก.ต. คนนอกมิได้มีบทบาทหรือความสำคัญต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการ ก.ต. มากนัก เพราะมีเสียงเพียง 2 เสียง จาก 15 เสียง โดยปกติถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารภายใน เช่นการแต่งตั้งโยกย้าย การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งท่านผู้พิพากษา ทางสำนักงานศาลยุติธรรม ก็มีระเบียบต่างๆ ครอบคลุมไว้หมดแล้ว หน้าที่หลักของคณะกรรมการ ก.ต.คือการอนุมัติตามหลักเกณฑ์ที่มีอยู่แล้ว จะมีการพิจารณากรณีที่อยู่นอกหลักเกณฑ์ก็มีอยู่บ้างแต่ไม่มากนัก ซึ่งส่วนใหญ่กรรมการ ก.ต. ที่เป็นตุลาการ ก็จะตกลงกันได้ โดยกรรมการ ก.ต. คนนอกมิได้มีบทบาทในเรื่องนี้อย่างมีนัยยะสำคัญแต่อย่างใด และถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับวินัยของท่านผู้พิพากษาตุลาการ ข้อเท็จจริงก็คือว่า คณะกรรมการ ก.ต. ไม่ใช่องค์กรแรกหรือองค์กรเดียวที่ตัดสินเกี่ยวกับวินัยของท่านผู้พิพากษา หากแต่การพิจารณาเรื่องวินัยของท่านผู้พิพากษาแต่ละท่านจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริงชุดแรกจำนวน 3 ท่านก่อน และหากคณะกรรมการ ก.ต. เห็นว่ายังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ก็จะส่งให้คณะอนุกรรมการ ก.ต. ประจำทุกชั้นศาล ซึ่งมีจำนวนถึง 21 ท่านให้ช่วยพิจารณารอบที่สอง เมื่อเสร็จจากชุดนี้แล้วจึงจะส่งให้คณะกรรมการ ก.ต. พิจารณาเป็นครั้งที่สามหรือครั้งตัดสิน และถึงแม้คณะกรรมการ ก.ต. จะตัดสินแล้ว ท่านผู้พิพากษาที่ถูกตัดสินก็ยังมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ให้ทบทวนมติหรือคำตัดสินได้อีก แสดงว่าทุกอย่างมีขั้นตอนและกฎเกณฑ์การทำงานของกรรมการทุกคนอย่างแน่ชัดหรือชัดเจน ยิ่งการอภิปราย

หรือผลการลงมติของกรรมการ ก.ต. แต่ละท่านจะมีการบันทึกและพิมพ์เผยแพร่ให้ผู้พิพากษาทุกท่านได้อ่านแบบคำต่อคำ โอกาสที่กรรมการ ก.ต. (โดยเฉพาะกรรมการ ก.ต. คนนอก) จะทำตัว “นอกลู่นอกทาง” จะเป็นไปได้ยากหรือเป็นไปไม่ได้เลย และหากทำไปก็จะถูกตรวจสอบติดตามได้ตลอดเวลา

(2) การที่ท่านอาจารย์ธานินทร์ เห็นว่า กรรมการ ก.ต. คนนอกที่ไม่ใช่ผู้พิพากษา “เป็นบุคคลที่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานของศาล ประเพณีปฏิบัติ และจริยธรรมเฉพาะทางของศาล” นั้นอาจจะจริงในระยะแรก แต่เรื่องต่างๆ เหล่านี้เป็นเรื่องที่ผู้ที่มีสติปัญญา ใฝ่รู้ และมีประสบการณ์การทำงานในด้านอื่นมาบ้าง ย่อมสามารถที่จะเรียนรู้และทำความเข้าใจได้ในเวลาอันสมควร ประกอบกับบทบาทของกรรมการ ก.ต. คนนอก เป็นส่วนประกอบส่วนเล็กนิดเดียวของการตัดสินใจส่วนรวม (collective decision) ของคณะกรรมการ ก.ต. ตามที่กล่าวถึงแล้วข้างต้น เรื่องการไม่มีความรู้ในเบื้องต้น แต่มีความพร้อมที่จะเรียนรู้ ไม่น่าจะมีปัญหาอะไร เรื่องนี้ท่านอาจารย์ธานินทร์ เองน่าจะยอมรับได้ เพราะครั้งหนึ่งตัวท่านเอง ก็เคยได้รับการแต่งตั้งจากการเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 14 ของไทยเมื่อปี พ.ศ. 2519 โดยไม่มีปัญหาอะไรเช่นเดียวกัน

(3) เหตุผลที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการมีบทบาทของวุฒิสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติในการคัดเลือกกรรมการ ก.ต. คนนอก 2 คน มาทำงานร่วมกับกรรมการ ก.ต. ที่มาจากตุลาการ ก็คือเหตุผลเพื่อการตรวจสอบและถ่วงดุล (checks and balances) ตามกลไกการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เน้นการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ซึ่งเป็นหลักสากลและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ท่านอาจารย์ธานินทร์ได้อ้างถึง

ระบบการตรวจสอบศาลของประเทศอังกฤษ ว่ามีองค์กรอิสระทำหน้าที่นี้อยู่โดยไม่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองหรือองค์อำนาจอื่น แต่กรณีนี้น่าจะเป็นกรณีพิเศษ เพราะในประเทศที่พัฒนาแล้วอื่นๆ การแต่งตั้ง ผู้พิพากษาระดับสูง หรือการตรวจสอบอำนาจตุลาการ จะมีความเชื่อมโยงกับองค์อำนาจอื่นในระบอบประชาธิปไตยทั้งสิ้น อาทิ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้พิพากษาศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา จะถูกเสนอโดยประธานาธิบดี หรือประมุขขององค์อำนาจบริหาร และได้รับความเห็นชอบจากสภาสูงของสหรัฐอเมริกาในฐานะตัวแทนขององค์อำนาจนิติบัญญัติ หรือในประเทศออสเตรเลีย ที่การแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาของเครือจักรภพแห่งออสเตรเลีย (Australian High Court) จะทำโดยให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้คัดเลือกแล้วเสนอชื่อให้ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นผู้แต่งตั้งเป็นต้น

(4) อย่างน้อยจากประสบการณ์ของผู้เขียนที่ผ่านการคัดเลือกมาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสนช ทำหน้าที่แทนวุฒิสภา เมื่อเดือนต.ค. 2557 มาเป็นกรรมการ ก.ต คนนอกในปัจจุบัน ขอเรียนท่านอาจารย์ธานินทร์ ด้วยความเคารพว่า ทาง สนช ได้ดำเนินการเรื่องนี้อย่างเข้มงวดกวดขันเป็นอย่างยิ่ง ก่อนจะรับสมัครทางสำนักงานวุฒิสภาจะตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครก่อนว่าครบถ้วนตามเงื่อนไขใน พรบ ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 หรือไม่ ซึ่งคุณสมบัติและข้อห้ามต่างๆ เหล่านี้ มิได้แตกต่างจากผู้ที่เป็นตุลาการผู้พิพากษาแต่อย่างใด ผู้ผ่านการสมัครจะต้องทำวิสัยทัศน์เป็นลายลักษณ์อักษร และนำเสนอต่อคณะอนุกรรมาธิการคัดเลือก 15 ท่าน ซึ่งนอกจากจะซักไซ้ไล่เรียงความคิดของท่านในการจะเข้ามาทำงานในตำแหน่งนี้แล้ว ทางฝ่ายเลขานุการยังได้ประกาศชื่อให้สาธารณะชนได้ตรวจสอบ และแจ้งเบาะแสหรือข้อสงสัย

ในประวัติ คุณธรรม/จริยธรรม ของผู้สมัครแต่ละคนให้คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาประกอบด้วย เมื่อพิจารณาเสร็จแล้ว คณะอนุกรรมาธิการก็จะเลือกผู้สมัครให้เหลือ 4 คน แล้วส่งทั้ง 4 คนนี้ ให้ สนช พิจารณาเลือกให้เหลือ 2 คน โดยวิธีลงคะแนนลับทั้งสภา แสดงว่าฝ่ายนิติบัญญัติเอาจริงเอาจังกับเรื่องนี้มาก เพราะคงไม่อยากให้ถูกกล่าวหาว่าส่งคนไม่เหมาะสมไปเป็นกรรมการ ก.ต. เพราะฉะนั้นท่านอาจารย์ธานินทร์ น่าจะเบาใจได้ว่า ผู้ที่ถูกคัดเลือกเข้ามาจะทำหน้าที่ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์

ส่วนความวิตกกังวลว่าความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองหรือองค์อำนาจอื่น จะทำให้ความเป็นอิสระ (independence) ของผู้พิพากษาต้องเสียไป ผู้เขียนก็ขอยืนยันว่าเป็นไปไม่ได้ เพราะทั้งคณะกรรมการ ก.ต. และผู้พิพากษาตุลาการทุกท่านยึดหลักการปฏิบัติตนในประมวลจริยธรรมของตุลาการศาลยุติธรรม พศ. 2523 ซึ่งท่านอาจารย์ธานินทร์เป็นผู้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการร่างประมวลจริยธรรมดังกล่าวออกมาใช้ อย่างเคร่งครัด และหลักการเรื่องความมีอิสระของผู้พิพากษาตุลาการนี้เป็นหลักการสำคัญที่สุดที่ใครก็ไม่อาจล่วงละเมิดได้

(5) ในฐานะที่ผู้เขียนเป็นนักเศรษฐศาสตร์ที่ได้มีโอกาสได้ใช้วิชาความรู้ทางเศรษฐศาสตร์มาช่วยงานทางด้านการอำนวยความยุติธรรมในฐานะกรรมการ ป.ป.ช. ระหว่างปี 2549 ถึง 2555 ผู้เขียนมีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะมีโอกาสได้เห็นการใช้ “นิติเศรษฐศาสตร์” หรือการใช้แนวคิด ทฤษฎี เครื่องมือ หรือวิธีการทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อศึกษาถึงผลกระทบหรือความเปลี่ยนแปลงของข้อกฎหมายหรือประเด็นทางกฎหมาย (legal rules) ในแง่มุมทางด้านประสิทธิภาพของการจัดสรรทรัพยากรในแวดวงตุลาการศาลยุติธรรมของไทยด้วย การที่ผู้เขียนมีโอกาสได้มาเป็นกรรมการ ก.ต.

คนนอก เป็นช่องทางหนึ่งที่จะให้ผู้เขียนทำเช่นนั้นได้ อันที่จริงความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายกับเศรษฐศาสตร์นั้นมีมานานแล้ว เพียงแต่ว่าในประเทศไทยทั้ง 2 วิชา และ 2 อาชีพ นี้ยังแยกกันอยู่ นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ไม่ได้เรียนเศรษฐศาสตร์ และนักเศรษฐศาสตร์ไทยส่วนใหญ่ก็ไม่ได้เรียนกฎหมาย การเริ่มมีนักเศรษฐศาสตร์อยู่ในคณะกรรมการ ก.ต. น่าจะสร้างความหลากหลายในมุมมอง และแนวความคิดในการอำนวยความยุติธรรมในบริบทของสังคมไทยได้มากขึ้น

ในเรื่องนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจที่เกี่ยวข้องกับท่านอาจารย์ธานินทร์โดยตรง กล่าวคือ ในหนังสือเรื่อง “นักกฎหมายในอุดมคติ” ซึ่งท่านอาจารย์ธานินทร์เขียนขึ้น และทางเนติบัณฑิตยสภาได้พิมพ์เผยแพร่ให้ท่านเมื่อปี 2546 ท่านได้เรียบเรียงเรื่องราวของนักกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศที่มีผลงานดีเด่นในระดับอุดมคติ เพื่อให้นักกฎหมายรุ่นใหม่ได้ศึกษาเป็นแบบฉบับ โดยเลือกสรรมาศึกษาเพียง 4 ท่าน โดยเป็นนักกฎหมายไทย 2 ท่าน คือท่านศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ และท่านศาสตราจารย์พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ และนักกฎหมายต่างประเทศ 2 ท่าน คือท่านลอร์ดเดนนิ่ง แห่งสหราชอาณาจักร และผู้พิพากษาโอลิเวอร์ เวนเดลล์ โฮล์มส์ แห่งศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา ท่านผู้พิพากษาโฮล์มส์ นี้เอง ที่ได้พูดถึงความสำคัญของวิชาเศรษฐศาสตร์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ ในทางกฎหมายไว้ในบทความของท่านที่ตีพิมพ์ใน Harvard Law Review ตั้งแต่เมื่อปี 1897 ว่า “For the rational study of law the blackletter man may be the man of the present, but the man of the future is the man of statistics and the master of economics” ซึ่งอาจจะแปลเป็นไทยให้ได้ความหมายง่ายๆว่า “สำหรับการศึกษากฎหมายที่เหมาะสมในปัจจุบัน ตัวพระเอกคือนักกฎหมาย

ที่ศึกษาตัวบทอย่างเคร่งครัด แต่นักกฎหมายในอนาคตนั้นจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในทางสถิติและเศรษฐศาสตร์ด้วย”

ท้ายที่สุดผู้เขียนหวังว่า เหตุผลต่าง ๆที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ จะทำท่านอาจารย์ธานินทร์ คลายกังวลเกี่ยวกับการมีกรรมการ ก.ต. คนนอกที่ไม่ใช่ผู้พิพากษาในจำนวนที่เหมาะสม (คือ 2 คน เหมือนเดิม) ไปได้บ้างตราบใดก็ตามที่การสรรหากระทำอย่างจริงจังและมีการติดตามตรวจสอบการทำงานของกรรมการ ก.ต. คนนอกนี้อยู่ตลอดเวลา

จะถอนฟ้องหรือไม่ถอนฟ้อง : นี่คือคำถาม

ข่าวเกี่ยวกับ ป.ป.ช. ที่กำลังเป็นที่น่าสนใจของผู้คนโดยทั่วไปในสังคมไทยในขณะนี้ คือข่าวที่ว่าประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. คนใหม่ คือ พล.ต.อ.วัชรพล ประสารราชกิจ ได้ให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ช่วยตรวจสอบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหม่จำมีอำนาจการถอนฟ้องผู้ถูกชี้มูลความผิด 4 คน ในคดีสลายการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรเสื้อเหลืองที่หน้ารัฐสภาเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2551 ได้แก่ นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในฐานะรองนายกฯฝ่ายความมั่นคง พล.ต.อ.พัชรวาท วงษ์สุวรรณ ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และ พล.ต.ท. สุชาติ เหมือนแก้ว ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล โดยทั้ง 4 คนนี้ ได้ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดก่อนที่มีนายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ เป็นประธาน เป็นผู้ชี้มูล และส่งฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และทางศาลนี้ก็ได้รับฟ้อง และกำลังพิจารณาคดีอยู่ในขณะนี้

ข้อเท็จจริงที่ว่า ประธาน ป.ป.ช. คนใหม่ เคยเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ถูกชี้มูลคนหนึ่ง และมีความโน้มเอียงอยู่แล้วที่จะช่วยเจ้านายเก่าอาจจะเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ แต่เรื่องนี้จะไปโทษประธาน ป.ป.ช.คนใหม่ว่าลำเอียง หรือไม่เป็นกลางก็คงไม่ถูกนัก ทั้งนี้เพราะว่าผู้ถูกชี้มูลทั้ง 4 คน ได้มีหนังสือขอความเป็นธรรมมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหม่ ขอให้ทบทวนมติการชี้มูล และให้มีการถอนฟ้องคดีต่อศาลหากพบว่าข้อมูลใหม่มีน้ำหนัก เมื่อมีหนังสือมาถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างเป็นทางการ คณะกรรมการฯ ก็ไม่อาจปฏิเสธที่จะนำขึ้นมาพิจารณาได้ ผู้เขียนเข้าใจว่ามติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ชุดใหม่ 6 ต่อ 1 นั้น คงเป็นมติให้รับเรื่องไว้พิจารณาว่าสามารถจะถอนฟ้องได้หรือไม่ มากกว่ามติว่าให้เจ้าหน้าที่ของ

ป.ป.ช.ดำเนินการถอนฟ้อง เพราะเป็นไปไม่ได้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.จะมีมติเร็วขนาดนั้น ในขณะที่ยังไม่มีความชัดเจนในข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ และถึงแม้ในทางกฎหมายอาจจะให้ทำได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังต้องพิจารณาต่อด้วยว่าจะเหมาะสมหรือไม่ ที่จะทำเช่นนั้นด้วยเหตุผลประกอบอื่น ๆ

กระแสข่าวที่ออกมาเพิ่มเติม ก็คือว่าทางสำนักกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอื่นของ ป.ป.ช. ได้มีบันทึกถึงคณะกรรมการฯ ว่า ไม่ควรจะถอนฟ้อง และคดีก็อยู่ในการพิจารณาของศาลฎีกาแล้วด้วย แต่ดูเหมือนว่าตัวประธานเองยังติดใจว่าทำไมคดีสลายการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรจึงถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช.ชุดเดิมฟ้อง แต่คดีสลายการชุมนุมของกลุ่ม นปช. ที่ราชประสงค์ที่มีคนตายเกือบร้อยคนกลับถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยก ไม่ชี้มูลความผิด เรื่องมันเป็นอย่างไรกันแน่?

ในฐานะที่ผู้เขียนเป็นผู้มีส่วนร่วมในการไต่สวนคดีทั้งสองคดีในขณะที่เป็นกรรมการคนหนึ่งในคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดก่อน ขอถือโอกาสนี้อธิบายถึงหลักเกณฑ์การทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ชุดก่อน) ในเรื่องแรก คือ เรื่องที่ว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดและส่งเรื่องฟ้องร้องต่อศาลแล้วจะขอถอนฟ้องได้หรือไม่? ส่วนเรื่องที่สองที่ว่ามีความแตกต่างกันอย่างไรระหว่างการพิจารณาไต่สวนคดีสลายการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตร และกลุ่ม นปช. นั้น ผู้เขียนจะเขียนถึงในโอกาสต่อไป

ในเรื่องแรกนั้น ในการไต่สวนเพื่อจะชี้มูลว่าผู้ถูกกล่าวหารายใดผิดหรือไม่ผิดนั้น คณะกรรมการจะสืบหาข้อมูลจนสิ้นสงสัยภายใต้กรอบหรือหลักการ 4 ข้อคือ (1) ผู้ถูกกล่าวหามีหน้าที่ตามกฎหมายตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่? (2) เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีอำนาจกระทำการตามที่ถูกกล่าวหาหรือมีกฎหมายให้อำนาจกระทำการตามที่กำหนดไว้หรือไม่? (3) การกระทำนั้นเป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้หรือไม่? และ (4) มีการบิดผันการใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์หรือให้เป็นโทษแก่ผู้หนึ่งผู้ใดโดยไม่

ถูกต้องหรือไม่?เมื่อคณะกรรมการฯ รวบรวมและตรวจสอบจนสิ้นสงสัยแล้วก็จะมีการลงมติโดยกรรมการครบทั้ง 9 คน ว่าจะชี้มูลความผิดหรือไม่ โดยใช้เสียงข้างมากธรรมดา สมมติว่าได้ชี้มูลไปแล้ว ในช่วงเวลาที่เตรียมสำนวนเพื่อส่งให้อัยการฟ้อง หากผู้ถูกกล่าวหามีข้อมูลใหม่ที่จะพิสูจน์ให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่าตัวเองไม่ผิด ย่อมส่งเรื่องให้คณะกรรมการฯ ได้ตลอดเวลา และเคยปรากฏด้วยอย่างน้อยหนึ่งครั้งเท่าที่ผู้เขียนจำได้ ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติใหม่ ยกเลิกการชี้มูลความผิดสำหรับผู้ถูกกล่าวหาคนหนึ่งด้วยน้ำหนักของข้อมูลใหม่นี้ แต่ส่วนใหญ่แล้ว ข้อมูลที่เสนอขึ้นมาว่าเป็นข้อมูลใหม่นั้นไม่ใช่ข้อมูลใหม่ จึงไม่มีผลในการเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อสำนวนส่งฟ้องศาลแล้ว ศาลก็จะเป็นผู้ตัดสินว่าผู้ที่ถูกชี้มูลนั้นผิดหรือไม่ผิด

ใน พรบ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีอยู่กว่า 100 มาตรา ไม่มีมาตราไหนเลยที่ระบุว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้อัยการฟ้องศาล (หรือ ป.ป.ช. ฟ้องเอง) แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสามารถถอนฟ้องได้ เข้าใจว่าถ้าจะมีหลักฐานใหม่เข้ามาตอนที่คดีอยู่ที่ศาลแล้ว ทางฝ่ายผู้ถูกชี้มูลตงต้องส่งให้ศาลเป็นผู้พิจารณา

แต่เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดปัจจุบันเป็นคณะกรรมการชุดใหม่ ในทางทฤษฎีหรือในทางหลักการแล้ว ย่อมมีสิทธิที่จะพิจารณาทบทวนเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดเก่าพิจารณาไปแล้วได้ทุกเรื่อง แต่การกระทำเช่นนั้น จะเกิดผลกระทบอย่างน้อย 2 ประการ คือ ในประการที่หนึ่ง หากคณะกรรมการฯ ชุดใหม่กลับมติของคณะกรรมการฯชุดเก่า โดยใช้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเดิม (หรือไม่มีข้อมูลใหม่จริง) ก็ย่อมแสดงว่าคณะกรรมการฯ ชุดเก่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ที่ไปชี้มูลคนไม่ผิดว่าผิด และคณะกรรมการชุดใหม่อาจหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาตั้งเป็นคณะอนุกรรมการไต่สวนเอาผิดกลับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดเก่าได้ (ตาม

อำนาจในมาตรา 88 หรือทำตามคำร้องเรียนกล่าวหาจากบุคคลภายนอก ตามมาตรา 84) หากเหตุการณ์เป็นเช่นนี้ ก็เป็นไปได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช.ชุดเก่าที่ชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงในคดีสลายการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตร เมื่อ 7 ตุลาคม 2551 จะถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหม่ชี้มูลความผิดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญาได้ และอาจถูกฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้หมายความว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหม่จะพิจารณากลับมติและถอนฟ้องคดีสลายการชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรได้โดยไม่มีความเสี่ยง หากมีมติให้ถอนฟ้องจริงและต่อมาถูกกล่าวหาร้องเรียนว่ากระทำไปโดยไม่มีอำนาจหรือกระทำเกินอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ ก็มีสิทธิที่จะถูกฟ้องต่อวุฒิสภาให้ถอดถอนจากตำแหน่ง และถูกฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ได้ เหมือนกับหรือคล้ายๆ กับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดที่สอง ที่ขึ้นเงินเดือนให้ตัวเอง เมื่อปี 2547 จนถูกศาลฎีกาฯตัดสินว่ามีความผิด ต้องพ้นจากตำแหน่งและมีโทษจำคุกด้วย

ทั้งหมดนี้ก็จะนำไปสู่ผลกระทบประการที่สอง ก็คือ การนำเรื่องการทบทวนมติ เพื่อจะถอนฟ้องหรือไม่ถอนฟ้องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหม่ ทั้ง ๆ ที่คดีอยู่ในการพิจารณาของศาลแล้ว ย่อมสร้างความสับสนให้แก่สาธารณชนเป็นอย่างมาก และไม่เป็นผลดีต่อการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะชุดใหม่ หรือชุดเก่าก็ตาม ทางออกที่เหมาะสมในเรื่องนี้ ก็คือควรยุติการนำเรื่องนี้มาพิจารณาในคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหม่เสีย แล้วปล่อยให้กระบวนการยุติธรรมในเรื่องนี้ซึ่งเริ่มขึ้นแล้วได้เดินทางของมันต่อไป ซึ่งอันนี้ให้รวมถึงคดีที่ผู้ถูกชี้มูลในคดีสลายการชุมนุม 7 ตุลาคม 2551ได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดก่อน

ในศาลยุติธรรมทุกชั้นศาลด้วย เพราะในที่สุดแล้ว ศาลสถิตยุติธรรมของไทย จะให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเสมอ

เมธี ครองแก้ว 3 พ.ค. 2559

การยึดทรัพย์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นของแผ่นดิน

ในช่วงต้นเดือนมีนาคมที่ผ่านมา มีข่าวใหญ่ข่าวหนึ่ง ซึ่งสร้างความฮือฮาให้กับผู้สนใจการบ้านการเมืองของไทยพอสมควร นั่นก็คือข่าวการชี้มูลความผิด นายธาริต เพ็งดิษฐ์ ว่าร่ำรวยผิดปกติ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเอกฉันท์ให้ชี้มูลดังกล่าว

ผู้อ่านที่คอยติดตามผลงานของ ป.ป.ช. มาตลอดในช่วงนี้ อาจไม่ตื่นเต้นมากนัก เพราะมีเรื่องการชี้มูลเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ จนเป็นเหตุให้ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดในส่วนนี้ และได้ทำเรื่องขอให้ศาลยึดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวให้ตกเป็นของแผ่นดินมาก่อนแล้ว ยกตัวอย่าง เช่นมีการชี้มูลอดีตปลัดกระทรวง 2 คนคือ ปลัดกระทรวงคมนาคม และปลัดกระทรวงกลาโหม ว่าร่ำรวยผิดปกติ และศาลได้มีคำสั่งให้ยึดทรัพย์ในส่วนที่มีหลักฐานการครอบครองหรือการเป็นเจ้าของไว้แล้ว คดีของอดีตปลัดกระทรวงคมนาคม อาจจะเป็นที่รู้จักดีกว่า เพราะเป็นข่าวใหญ่โตว่าคนร้ายบุกเข้าไปปล้นบ้านของท่านแล้วอ้างว่ามีกระเป๋าเดินทางบรรจุเงินไว้มากมายจนขนออกมาไม่หมด

อันที่จริงเมื่อเทียบกับกิจกรรมด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ ป.ป.ช. โดยทั่วไปแล้ว การชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นไม่บ่อยนัก ในช่วงเวลา 9 ปีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดที่ 3 ที่มีนายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ เป็นประธาน มีการชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ทั้งนักการเมืองและข้าราชการประจำโดยทั่วไป) ที่ร่ำรวยผิดปกติเพียง 9 คนเท่านั้น คือ นอกจากอดีตปลัดกระทรวงคมนาคม และปลัดกระทรวงกลาโหม ที่กล่าวถึงข้างต้นแล้วก็มี อดีตอธิบดีกรมธนารักษ์ อดีตรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ อดีตอธิบดีกรมสรรพากร และลูกน้องที่เป็น

เจ้าหน้าที่อยู่ในกรมสรรพากรอีก 2 คน อดีตผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรน้ำภาค 8 และข้าราชการการเมืองสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

แต่สิ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดของนายปานเทพ ได้ทิ้งเอาไว้คือแนวนโยบายที่จะใช้ฐานความผิดด้านการร่ำรวยผิดปกตินี้เป็นอาวุธสำคัญที่จะกำจัดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมในการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ โดยอาจจะทำก่อนหรือทำคู่ขนานไปกับการไต่สวนความผิดในฐานอื่น เช่นฐานการทุจริตต่อตำแหน่งโดยตรง (ตามมาตรา 149,151 หรือ 157 ของประมวลกฎหมายอาญา) และการยื่นบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินอันเป็นเท็จ กรณีของนายธาริต จึงถือได้ว่าเป็นคดีแรกของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดใหม่ที่มี พลตำรวจเอก วัชรพล ประสารราชกิจ เป็นประธานในการชี้มูลความผิดว่าด้วยการร่ำรวยผิดปกติ

ฐานกฎหมายที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ใช้ในการชี้มูลความผิดเกี่ยววกับการร่ำรวยผิดปกติปรากฏอยู่ในหมวดที่ 7 ของ พรบ ป.ป.ช. ซึ่งว่าด้วยการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วย มาตรา 75 ถึงมาตรา 83 เป็นที่น่าสังเกตว่าชื่อของหมวดนี้ไม่ใช่การกล่าวถึงว่าการร่ำรวยผิดปกติคืออย่างไร แต่เป็นหมวดที่กล่าวถึงขั้นตอนว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลเรื่องความร่ำรวยผิดปกติแล้ว จะขอให้ศาลยึดทรัพย์ดังกล่าวเป็นของแผ่นดินได้อย่างไร แสดงว่าการไต่สวนเรื่องการร่ำรวยผิดปกติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (โดยเจ้าหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินของสำนักงาน ป.ป.ช.) มีอำนาจสิทธิ์ขาดพอสมควรที่จะวิเคราะห์บัญชีทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาและทำเรื่องเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ชี้มูลเพื่อให้เข้ากระบวนการยึดทรัพย์ต่อไป การไต่สวนในเรื่องนี้โดยทั่วไปแล้วจะเห็นว่าทำได้ง่ายและรวดเร็วกว่าการไต่สวนการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอาญา เพราะฉะนั้นจึงไม่แปลกใจเลยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูก

กล่าวหาว่าทุจริตหากมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติจะถูกชี้มูลเรื่องความร่ำรวยผิดปกติก่อน แล้วความผิดอาญาในการกระทำผิดต่อหน้าที่จึงตามมาที่หลัง

กรณีของนายธาริตนั้น ขณะนั้นคณะกรรมการป.ป.ช. มีความมั่นใจแล้วว่า นายธาริต ร่ำรวยผิดปกติ เพราะไม่สามารถ(หรือไม่ยอม) ชี้แจงว่าทรัพย์สินต่างๆ ที่มีหลักฐานปรากฏว่าเป็นของนายธาริตและภรรยา ได้มาอย่างไร หรือเพราะเหตุใดจึงให้ผู้อื่นถือแทน แน่นอนว่าหลังจากถูกชี้มูลความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติแล้ว นายธาริต จะถูกพิจารณาความผิดฐาน จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ (ตามมาตรา 41 ของ พรบ ป.ป.ช.) จากนั้นก็จะถูกไต่สวนความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามนัยของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา 19(4) แสดงว่านายธาริต จะถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนถึง 3 ฐานความผิดด้วยกัน จะขาดอยู่ก็แต่ฐานความผิดที่จะทำให้ถูกถอดถอนจากตำแหน่ง (ตามอำนาจของ ป.ป.ช. มาตรา 19 (1)) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่านายธาริต ไม่ได้อยู่ในตำแหน่งที่สำคัญที่ควรต้องถูกถอดถอนแล้ว ก็เป็นได้

หลังจากนี้ต่อไป สำนวนของนายธาริตก็จะถูกส่งไปให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรม (ศาลชั้นต้น) ให้ยึดทรัพย์จำนวนประมาณ 256 ล้านบาท เป็นของแผ่นดิน แต่ก่อนหน้านี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ใช้อำนาจตามมาตรา 78 ของ พรบ ป.ป.ช. สั่งอายัดทรัพย์สินจำนวนประมาณ 90 ล้าน ไว้ก่อนแล้ว เพื่อป้องกันมิให้มีการยักย้ายถ่ายเทในระหว่างที่คดีอยู่ในการพิจารณาของศาล

แน่นอนว่านายธาริต จะมีโอกาสได้ต่อสู้เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องของตนเองในกระบวนการยุติธรรมของไทยอย่างเต็มที่ แต่ในขณะนี้ นายธาริตจะต้องเผชิญกับข้อบังคับของกฎหมายไปก่อน เช่นถึงแม้ว่านายธาริต จะไม่ถูกพิจารณาเรื่องการถูกถอดถอนจากตำแหน่ง แต่การที่นายธาริต ยังเป็นข้าราชการประจำอยู่ (โดยถูกย้าย

จากอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ไปประจำอยู่ที่สำนักนายกรัฐมนตรี) เมื่อถูกชี้มูลความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ ก็จะถูกผู้บังคับบัญชา (ซึ่งในที่นี้คือนายกรัฐมนตรี) ลงโทษทางวินัยก่อนตามนัยของมาตรา 80 (4) โดยการไล่ออกหรือปลดออก หาก ศาลพิจารณาถึงที่สุดแล้วว่าไม่มีความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ มาตรา 81 (1) จะระบุให้ผู้บังคับบัญชาสั่งยกเลิกคำสั่งลงโทษและดำเนินการให้นายธาริต ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล

ผู้อ่านที่สนใจเรื่องการบ้านการเมืองคงต้องเฝ้าดูต่อไปว่านายธาริตจะโดนชี้มูลในเรื่องอื่นอีกหรือไม่อย่างไร? หรือมีทางที่จะกลับมาเป็นอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษอีกหรือไม่? อย่างไร?

รัฐธรรมนูญใหม่กับการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน ของ ป.ป.ช.

ผลประชามติที่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 7 ส.ค 2559 อาจทำให้เกิดปรากฏการณ์ความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการหรือวิธีการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทยหลายประการด้วยกัน และหนึ่งในความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว คือการปรับเปลี่ยนกระบวนการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของ ป.ป.ช. ที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพ ความเหมาะสมและความเป็นธรรมเพิ่มขึ้น ทั้งในด้านผู้ยื่นคือบรรดาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงทั้งหลาย และผู้ตรวจคือเจ้าหน้าที่ตรวจบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช. ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงใน พรบ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งใช้มาตั้งแต่ปี พศ 2542 ด้วย

ต้องยอมรับว่า พรบ ป.ป.ช. ดังกล่าวที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. บังคับให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเข้ารับเมื่อออก และเมื่อออกจากตำแหน่งครบหนึ่งปีนั้น มีผลในทางปราบปรามการทุจริตโดยนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงอยู่บ้างในลักษณะที่ว่า เมื่อมีการแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อมูลอันควรแจ้งให้ทราบเมื่อถูกจับได้ ผู้ยื่นก็จะต้องเข้าสู่กระบวนการถูกลงโทษ ซึ่งอาจหมายถึงการต้องถูกจำคุก การถูกยึดทรัพย์ การถูกถอดถอนจากตำแหน่ง และการถูกห้ามยุ่งเกี่ยวกับการเมืองและการเข้ารับราชการในระยะหนึ่ง และการลงโทษดังกล่าว เมื่อทำอย่างจริงจังและเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไป ก็จะมีผลในการป้องปรามและป้องกันการทุจริตด้วย เนื่องจากการต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและการถูกตรวจสอบนี้จะทำให้ผู้ที่ตั้งใจจะทำผิดหรือทุจริตต้องคิดแล้วคิดอีก

แต่ผลประโยชน์ดังกล่าวเกิดขึ้นภายใต้ต้นทุนมหาศาลทั้งต้นทุนโดยตรงและต้นทุนโดยอ้อม ถึงแม้ว่าขณะนี้ ได้มีการเพิ่มเจ้าหน้าที่ตรวจบัญชีทรัพย์สินของ

ป.ป.ช. ขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ในระดับจังหวัด ซึ่งจะได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นด้วย แต่จำนวนบัญชีซึ่งค้างหรือรอการตรวจสอบอยู่ก็มีเหลืออยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ก็เพราะว่าระบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของ ป.ป.ช. เกิดขึ้นจากแนวคิด และการออกแบบที่ไม่ถูกต้องนัก ทำให้เกิดอุปสรรคในการทำงาน เกิดความล่าช้า และขาดประสิทธิภาพและสัมฤทธิผลของการทำงาน ซึ่งอุปสรรคต่างๆ เหล่านี้น่าจะได้รับการแก้ไขโดยการเปลี่ยนแปลงใน พรบ. ป.ป.ช. ฉบับใหม่ ซึ่งอาจจะร่างขึ้นมาใหม่ หรืออาจจะแก้ไขปรับปรุงจาก พรบ ที่มีอยู่แล้ว ก็แล้วแต่

อะไรคือปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นจากระบบหรือกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของ ป.ป.ช. ในปัจจุบัน? ผู้เขียนคิดว่าปัญหาหรืออุปสรรคที่สำคัญมีอยู่ 3 ข้อดังนี้

(1)ระบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันถูกออกแบบมาเมื่อปี พศ 2542 ซึ่งสภาพเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างจากปัจจุบันมาก อย่างน้อยจำนวนบุคคลที่จะเข้าข่ายต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินยังมีไม่มากนัก ผู้ออกแบบกฎหมายจึงสามารถกำหนดข้อกฎหมายและระเบียบที่จะ “บังคับ” ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินของ ป.ป.ช. ให้พยายาม “จับผิด” ผู้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินให้ได้ ดังจะเห็นได้ว่ามาตรา 32 ถึงมาตรา 42ของ พรบ ป.ป.ช. ซึ่งครอบคลุมการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินไว้ทั้งหมด ได้เน้นย้ำไว้ในหลายจุดให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ “ความถูกต้อง” และ “ความมีอยู่จริง” ของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่น ประหนึ่งว่าหากมีความผิดพลาดเกิดขึ้นภายหลังการรับรองแบบแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบจะต้องรับผิด ยิ่งผลของการตรวจสอบจะต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วยแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบยิ่งจะมีความกังวลมากขึ้นอีก จึงต้องใช้เวลา

ในการตรวจสอบบัญชีแต่ละบัญชีเป็นเวลานานมาก จึงไม่แปลกใจเลยที่จำนวนบัญชีที่รอการตรวจสอบจะเหลืออยู่เป็นหมื่นๆ บัญชีในขณะนี้

เมื่อปี พศ 2555 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบเกี่ยวกับการตรวจบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช. ที่ทำให้การทำงานได้เร็วขึ้น และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ระเบียบที่ว่านี้จะแบ่งการตรวจบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เป็น 3 ขั้นตอนด้วยกัน โดยขั้นตอนแรกเรียกว่า "การตรวจสอบแบบปกติ" โดยทุกบัญชีจะถูกตรวจสอบเหมือนกันหมดและใช้เวลาไม่มาก เนื่องจากเป็นการตรวจความสมบูรณ์ของข้อมูลในระบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเท่านั้นโดยมิได้ลงลึกในรายละเอียดหรือมีข้อสงสัยเกี่ยวกับรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินที่อยู่ในระบบบัญชีส่วนใหญ่เมื่อผ่านการตรวจระบบปกตินี้แล้ว ก็ถือว่าได้ผ่านการตรวจสอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว แต่หากมีข้อสงสัยถึงความถูกต้องของรายการที่แสดง เจ้าหน้าที่อาจขออนุมัติที่จะ "สอบเพื่อยืนยันข้อมูล" และ "สอบในเชิงลึก" ได้อีก 2 ขั้นตอน แต่เนื่องจากจำนวนบัญชีที่จะอยู่ในข่ายต้องผ่านการตรวจขั้นตอนที่ 2 และ 3 นี้ จะน้อยลงมาก ทำให้การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. สามารถทำงานได้รวดเร็วขึ้น และสามารถให้เวลากับบัญชีที่น่าสงสัยหรือมีปัญหาได้จริงๆ

(2) การที่กฎหมายระบุว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทุกครั้งมีการเข้าและออกจากแต่ละตำแหน่ง (ตามมาตรา 33 ของ พรบ ป.ป.ช) ทำให้การต้องยื่นบัญชีมีความซับซ้อน สิ้นเปลืองเวลาและเกิดความยุ่งยากเป็นอันมาก เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสุงหลายคนต้องยื่นบัญชีเดียวกันซ้ำๆกัน หลายสิบครั้งในหนึ่งปี เนื่องจากทำงานหลายตำแหน่งในระบบราชการคงไม่ยากที่เราจะเห็นความสิ้นเปลืองทั้งเวลาและทรัพยากรในการปฏิบัติตามข้อบังคับข้อนี้ แต่ที่หนักไปกว่านี้อีกคือ มาตรา 33 นี้ยังบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่พ้นตำแหน่งไปแล้วต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินอีกในเวลา 1 ปีหลังจากการพ้นตำแหน่ง

ดังกล่าว ข้อบังคับข้อนี้ สร้างความเดือนร้อนรำคาญแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นอันมาก เพราะต้องคอยจดจำวันที่ต้องยื่นบัญชีอีก ทั้งๆที่เจ้าตัวอาจจะเกษียณแล้ว และไม่มีคนช่วยทำข้อมูลแล้ว การจะอ้างว่าต้องตรวจสอบฐานะทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายหลังพ้นจากตำแหน่ง เพราะอาจจะเป็นข้อตกลงของการทุจริตที่เกิดขึ้นตั้งแต่ผู้นั้นยังอยู่ในตำแหน่งนั้น ฟังไม่ขึ้น เพราะโอกาสเกิดขึ้นน้อยมาก และหาก ป.ป.ช. เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นี้ทำทุจริตจริง ถึงแม้จะพ้นจากความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วก็ยังสามารถตรวจสอบความผิด (ซึ่งรวมถึงฐานะทางการเงินด้วย) ได้ภายในระยะเวลา 10 ปี

เพราะฉะนั้น โดยสรุปแว หากมีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องจำนวนครั้งที่จะต้องมีการยื่นบัญชี ข้อบังคับให้ต้องยื่นบัญชีอีกหลังจากครบ 1 ปี นับจากวันพ้นตำแหน่ง ควรจะต้องยกเลิกทันที เพราะไม่คุ้มกับความสิ้นเปลืองที่เกิดขึ้นทั้งฝ่ายผู้ยื่นและผู้ตรวจสอบ และเพื่อที่จะให้เกิดประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นในการตรวจสอบ ควรจะต้องมีการแก้กฎหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเหล่านี้ “เปิดบัญชี” ทรัพย์สินและหนี้สินกับ ป.ป.ช. ไว้ก่อนเลยเมื่อเริ่มทำงาน แล้วให้ปรับปรุงเพิ่มเติม (update) รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่เปลี่ยนแปลงในแต่ละปี โดยไม่คำนึงว่าตัวเองจะมีตำแหน่งเพิ่มขึ้น หรือลดลง แต่อย่างใด ในช่วงไหนที่ไม่มีตำแหน่ง ก็ว่างเว้นไว้ก่อนได้ และเมื่อมีตำแหน่งใหม่ ก็ยื่นข้อมูลต่อ การเปลี่ยนไปยื่นบัญชีทุกปีที่อยู่ในตำแหน่ง (จะตำแหน่งใดหรือกี่ตำแหน่งก็ตาม) ดูเหมือนจะเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ยื่นเมื่อเทียบกับการต้องยื่นทุกตำแหน่งในปัจจุบัน แต่ที่จริงไม่ใช่เลย และนอกจากนี้แล้ว การยื่นบัญชีทุกๆ ปี ทำให้เกิดความง่ายต่อการแสดงข้อมูล เพราะผู้ยื่นจะแสดงเฉพาะรายการที่เปลี่ยนแปลงเท่านั้น ข้อมูลหลักอื่นๆ ยังคงเดิมไม่เปลี่ยนแปลงหรือไม่ต้องยื่นใหม่

(3) ตามแนวคิดขององค์การระหว่างประเทศอย่างเช่น OECD การบังคับให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อ

องค์กรที่มีหน้าที่เฉพาะในการตรวจสอบ นอกจากจะเป็นการติดตาม (monitor) สถานะทางการเงินของผู้ยื่นแล้ว วัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งคือการป้องกันไม่ให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) ในการทำงานของผู้นั้น ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าระบบการเปิดเผยบัญชีที่ OECD สนับสนุนนั้น เป็นระบบที่ผู้มีทรัพย์สินและหนี้สินจะต้องบอกหรือเปิดเผยทั้งหมดว่า รายได้ (income) มาจากที่ใด? ด้วยวิธีใด? ทรัพย์สิน (assets) มีอยู่ที่ไหน? ในรูปแบบใด? นอกจากนี้แล้ว ผู้นั้นยังต้องเปิดเผยข้อมูลว่า ตัวเองมีกิจกรรมหรือผลประโยชน์อยู่ในกิจการนอกเหนืองานในหน้าที่อย่างไรบ้าง? ทั้งนี้ก็เพื่อให้รู้ว่าจะมีผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้นได้หรือไม่ในการทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ของนักการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงผู้นั้น

ในระบบของ ป.ป.ช. ได้มีความพยายามที่จะให้เปิดเผยข้อมูลในส่วนนี้เหมือนกันแต่ดูเหมือนว่ายังทำได้ไม่สมบูรณ์นัก ข้อมูลที่ว่านี้คือข้อมูลในหน้า 2 ของแบบฟอร์มบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินแลหนี้สินของ ป.ป.ช. ที่ขอให้ผู้ยื่นกรอกข้อมูล “ประวัติการทำงานของผู้ยื่นย้อนหลังถึง 5 ปี” ซึ่งจุดประสงค์หลักเข้าใจว่า คงต้องการให้ผู้ยื่นบอกว่าเคยทำงานหรือมี่ความเกี่ยวข้องกับกิจการหรือกิจกรรมอะไรบ้างในอดีตเพื่อเป็นหลักฐานในการตรวจสอบว่าอาจจะมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นี้ กับเรื่องต่างๆ ที่กำลังเป็นคดีอยู่ในปัจจุบันหรือไม่? อย่างไร? และที่ว่ายังไม่สมบูรณ์นักนั้นก็เพราะว่าจุดมุ่งหมายของข้อมูลในหน้า 2 นี้น่าจะรวมถึงความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงในทุกลักษณะ กล่าวคือ นอกจากความเกี่ยวข้องในด้านรายได้และทรัพย์สินแล้ว (เช่นถือหุ้น หรือเป็นหุ้นส่วนในกิจการอะไรบ้าง) ผู้ยื่นควรจะต้องเปิดเผยข้อมูลความสัมพันธ์ที่อาจส่อไปในการมีผลประโยชน์ทับซ้อนได้ อาทิเช่น เป็นที่ปรึกษาขององค์กรเอกชนหรือบริษัทเอกชนอื่นๆ หรือมีสามีหรือภรรยาทำงานหรือมีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของเอกชนรายใดบ้างเป็นต้น

การต้องระบุว่าญาติพี่น้อง หรือบุตรหลานระดับใดมีความเกี่ยวข้องกับตัวผู้ยื่นในกิจการที่อาจเกิดประโยชน์ทับซ้อน เหมือนกับที่มีความพยายามครั้งหนึ่งที่จะออกกฎหมายป้องกันการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมที่เราเรียกกันโดยทั่วไปว่า “กฎหมาย 7 ชั่วโครต” นั้น อันที่จริงไม่ถูกต้องและไม่จำเป็น เพราะไม่มีทางที่ระบุตัวบุคคลที่ต้องห้ามทำธุรกรรมด้วยได้ทั้งหมด ผู้ที่ต้องการจะทุจริตจะหาช่องโหวของกฎหมายได้เสมอ วิธีที่ถูกต้องและง่ายต่อการบังคับใช้คือ ให้เจ้าตัวเปิดเผยหรือยืนยันว่า ตัวเองไม่มีผลประโยชน์ในเรื่องใด เนื่องจากเจ้าตัวจะรู้ดีที่สุดว่าอะไรทับซ้อนหรืออะไรไม่ทับซ้อน กฎเกณฑ์หรือระเบียบที่ใช้จะต้องสื่อให้เจ้าตัวรับรู้เรื่องนี้อย่างแท้จริง และไม่ให้สามารถปฏิเสธในภายหลังได้ว่าตัวเองไม่รู้หรือสำคัญผิดไป

โดยสรุปแล้ว การร่างหรือแก้ไข พรบ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญของไทยฉบับใหม่ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รับดับสูง น่าจะทำให้การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของ ป.ป.ช. มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพสูงขึ้น การยอมรับการตรวจแบบปกติที่ครอบคลุมเฉพาะความครบถ้วนของข้อมูลที่ต้องการทราบว่าเป็น “ความถูกต้อง” โดยไม่ต้องกังวลถึง “ความมีอยู่จริง” ในขั้นนี้จะทำให้เจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. สามารถพุ่งเป้าไปที่บัญชีที่น่าสงสัยได้มากขึ้น และสามารถที่จะ “เล่นงาน” เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตได้มากขึ้นหรือดีขึ้น การเริ่มต้นเก็บบัญชีและปรับเปลี่ยนหรือเพิ่มเติมข้อมูลเป็นรายปี เป็นรายบุคคลไม่ใช่รายตำแหน่ง จะทำให้ภาระงานลดลงทั้ง 2 ฝ่าย และยังเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้นด้วย ส่วนการให้ผู้ยื่นต้องแสดงช่องทางที่จะเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนนั้น ก็จะเป็นวิธีที่จะป้องกันหรือป้องปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างแท้จริง